

La Limitation des Débits de Boissons

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 23 Novembre 1922, à 14 heures

par

E.-F. CARRIVE

Substitut du Procureur de la République, à Versailles

Président : M. RIPERT,

Suffragants : { *MM. HUGUENEY, professeur.*
GIDEL, professeur agrégé.

PARIS

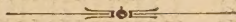
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1922

**La Limitation
des Débits de Boissons**

Thèses de Doctorat



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La Limitation des Débits de Boissons

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 23 Novembre 1922, à 14 heures

par

E.-F. CARRIVE

Substitut au Procureur de la République, à Versailles

Président : M. RIPERT.

Suffrageants : { MM. HUGUENEY, professeur.
GIDEL, professeur agrégé.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1922





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

HISTORIQUE ET GENERALITES

Le problème de la limitation des débits de boissons est récent; né des progrès de l'alcoolisme il ne s'est posé que très tard, mais alors avec un caractère particulier d'urgence, devant le législateur; aussi les textes relatifs à cette matière sont ils tous peu anciens.

Avant décembre 1851 aucune législation spéciale n'existait à l'égard des débits de boissons, leurs conditions d'existence étaient les mêmes que celles de tous les autres établissements de commerce; leur ouverture et leur exploitation étaient entièrement libres. Nul ne s'apercevait des dangers de l'alcoolisme et ne songeait à limiter le nombre des débits.

Le premier texte qui ait légiféré sur les débits de boissons est le décret du 29 décembre 1851; la réglementation était draconienne; désormais en effet aucun débit ne pouvait s'ouvrir sans la permission de l'autorité administrative et celle-ci avait toujours le droit arbitraire de prononcer la fermeture d'un débit.

Un pareil texte eut pu constituer une arme souveraine en vue d'assurer la limitation du nombre des débits, mais ni les auteurs du décret, ni l'administration n'eurent jamais en vue un pareil résultat. Le but du décret de 1851 a été nettement indiqué par le rapporteur à la Chambre de la loi du 17 juillet 1880, Monsieur de Sonnier.

« La Constitution était déchirée, l'assemblée nationale dissoute, la presse sous scellés, le pays terrorisé, l'opinion muette, toute garantie politique avait disparu; l'on pouvait et l'on osait tout. C'est dans ces conditions que parut le décret du 29 décembre 1851 . . . que voulait-on? frapper de terreur et mettre à la discrétion du pouvoir plus de 300.000 habitants et leurs familles, sans cesse menacés dans leur propriété, leur travail, leurs moyens d'existence. Pourquoi? Pour transformer cette multitude intimidée et dépendante en autant de surveillants officieux et d'agents électoraux destinés à être mis au service de la candidature officielle que l'on inaugurerait, et dont on se proposait de faire une des bases fondamentales du gouvernement personnel, qui s'affirmait et s'imposait hautement à cette heure. . . . Qu'on le considère dans son origine, sa tendance, son but, son application, le décret du 29 décembre 1851 est également anormal, pernicieux, mauvais ».

Le décret du 29 décembre 1851 fut abrogé par la loi du 17 juillet 1880 qui supprima la nécessité de l'autorité administrative et enleva à celle-ci tout pouvoir en la matière. La loi, si elle en réglementait l'application et l'exercice, reconnaissait le droit de libre ouverture des débits, elle ne visait donc en aucune manière à limiter le nombre des débits.

Cependant c'est dans un article de cette loi que, pour la première fois, apparaît une disposition prohibant l'ouverture de certains débits et réalisant ainsi, en fait, une limitation timide, mais indéniable, du nombre des débits. L'article 9 de cette loi autorise en effet les Maires à créer, par arrêté, autour de certains édifices, écoles, cimetières etc.

des zones de protection à l'intérieur desquelles il est interdit d'établir des débits.

Certes, le but poursuivi par le législateur, en votant ce texte, a été plutôt d'éviter aux établissements énumérés par la loi, certains voisinages désagréables, que d'apporter un obstacle à la multiplication des débits; cependant, l'idée de limitation du nombre des cabarets se trouve en germe dans cet article 9; elle y est contenue tout au moins implicitement.

Cette idée, on la trouve pour la première fois hautement reconnue, proclamée, lors de la discussion de l'article 46 de la loi des finances du 30 juillet 1913, qui accorde aux Préfets les mêmes pouvoirs en cette matière qu'aux Maires.

En raison des progrès incessants et effrayants de l'alcoolisme, la nécessité de limiter le nombre des débits apparaissait chaque jour plus évidente et s'imposait avec plus de force.

Aussi le Gouvernement publia, en pleine période de guerre, le décret du 7 janvier 1915 (1) qui interdisait l'ouverture de débits de spiritueux, c'est-à-dire, d'établissements où l'on vendait à consommer sur place des « spiritueux, des liqueurs ou des apéritifs autres que ceux à base de vin titrant moins de 23° ».

(1) Le décret du 7 janvier 1915 est dépourvu de toutes sanctions; d'une part, en effet, il n'a jamais été ratifié par le Parlement; or, le droit d'édicter des peines n'appartenant qu'au pouvoir législatif, il s'ensuit que les sanctions prévues par le décret ne sont pas obligatoires; d'autre part, ce décret, en tant qu'il pourrait constituer un règlement de police, n'est pas susceptible d'être sanctionné par l'article 471, § 15, C. P. Cette sanction ne s'attache en effet qu'aux règlements légalement faits; or le règlement en question serait entaché d'excès de pouvoir en ce qu'il statuerait sur une matière régie par une loi spéciale (Cassation 30 novembre 1916, D. 1917. 1.43).

Ce décret devait, pour rendre obligatoire les sanctions qu'il décidait, être soumis à la ratification des Chambres; cette ratification n'est jamais intervenue. Le Parlement saisi de la question préféra voter une loi spéciale celle du 9 novembre 1915 « relative à la réglementation de l'ouverture de nouveaux débits » qui assurait une limitation sérieuse des cabarets en prohibant dans son titre II l'ouverture de nouveaux débits de spiritueux.

On peut ajouter à ces textes, quelques autres dispositions; notamment la loi du 1^{er} octobre 1917 sur l'ivresse publique, celle du 16 mars 1915 sur la fabrication et la vente de l'absinthe, qui prévoient la fermeture à titre de sanctions de certains débits et concourent ainsi, d'une façon indirecte, à la limitation du nombre des débits.

En dehors de celles que prévoient ces diverses dispositions, il n'existe pas d'autres mesures de limitation car il est un principe certain, c'est que celles-ci ne peuvent dériver que d'un texte formel; sauf exceptionnellement l'autorité militaire sous l'état de siège, l'autorité judiciaire seule, s'appuyant sur une disposition de la loi, peut s'opposer à l'ouverture d'un débit ou en faire prononcer la fermeture; l'autorité administrative est en cette matière dépourvue de tout pouvoir.

Nous avons vu en effet que le décret du 29 décembre 1851, qui prescrivait qu'aucun débit ne pourrait s'ouvrir sans la permission de l'administration, et qui donnait le droit à celle-ci d'ordonner la fermeture du débit, a été formellement abrogé par l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1880 et cet article a été expressément maintenu en vigueur par l'article 9 de la loi du 9 novembre 1915 qu'abroge la

ence de tout
r de l'auto-
administrative
tière de limi-
du nombre
ébts.

loi du 17 juillet 1880 « à l'exception de l'article 1^{er} » et aucun texte ultérieur n'a restitué aux Préfets les pouvoirs qui leur étaient ainsi enlevés.

Il résulte de ce principe :

1° Que l'autorité administrative ne saurait, *en aucun cas*, s'opposer à l'ouverture d'un débit de boissons; le Maire saisi d'une déclaration d'ouverture de débit ne peut, si illégale que soit en toute évidence cette ouverture, se refuser à la recevoir, à en délivrer le récépissé, à la transmettre au Procureur de la République. C'est donc par suite d'une erreur certaine que de trop nombreux Maires, jugeant suffisant le nombre de débits déjà existants dans leur commune, ou estimant que ceux qui demandent à ouvrir de nouveaux débits ne présentent pas de garanties suffisantes de moralité ou d'honnêteté, ou craignant plus simplement la création d'une concurrence désagréable à certains débitants qui sont leurs électeurs fidèles, s'arrogent le droit de s'opposer à l'ouverture projetée d'un débit et même de l'interdire. Un pareil refus est sans valeur légale; il expose le Maire à une action en dommages intérêts, et, pour vaincre la résistance de l'autorité municipale, il appartient aux intéressés de saisir directement le Procureur de la République de la demande d'ouverture.

2° Qu'une fois le débit ouvert, ni le Maire, ni le Préfet, ne peuvent en ordonner la fermeture (Cassation 30 janvier 1909 S. 1909.1.344 — Conseil d'Etat 18 novembre 1910-S-1913-3. 145).

Aucune disposition, nous l'avons vu, n'a en effet donné ce pouvoir à l'autorité administrative, et il est d'ailleurs de principe constant que lorsqu'une sanction judiciaire est prévue, aucune exécution forcée n'est, à défaut de

texte, possible par la voie administrative. (Conseil d'Etat S. 1907. 3-17. — Tribunal des Conflits S. 1909. 3-51).

L'arrêté d'un Maire enjoignant à un débitant de fermer son établissement est donc illégal; l'intéressé peut en conséquence soit s'adresser au Préfet pour faire annuler l'arrêté, conformément à l'article 95 de la loi du 5 avril 1884, soit même refuser d'obéir; dans le cas de poursuite devant le Tribunal de Simple Police, pour contravention à un arrêté municipal, il ne pourrait être que relaxé en raison de l'illégalité de l'arrêté en question.

Si le Maire enfin se permettait de faire exécuter *manu militari* son arrêté, il serait passible de dommages intérêts et les Tribunaux judiciaires seraient, à notre avis, compétents pour connaître de la demande, car dans ce cas, il nous paraît y avoir faute personnelle du Maire.

La règle d'après laquelle l'autorité administrative est dépourvue de tous droits pour assurer la fermeture d'un débit doit être appliquée avec rigueur et ne comporte aucune exception, même à l'encontre des débits « mal tenus ». On range sous cette appellation les débits qui constituent un danger pour la sécurité ou la moralité publique, qui servent de lieux de rendez-vous habituels à des malfaiteurs ou à des personnes faisant métier de la débauche, où se produisent des scènes fréquentes de violence ou de désordre et qui troublent ainsi la tranquillité publique.

Même vis à vis de pareils cabarets, l'autorité administrative est désarmée; car lui reconnaître le droit de fermer un débit sous le seul prétexte qu'il était « mal tenu » eut été lui donner un pouvoir arbitraire. Ainsi que l'a dit si justement le rapporteur à la Chambre de la loi du 17 juillet

1880, Monsieur de Sonnier, « à la condition d'insérer dans les considérants d'un arrêté les deux mots « mal tenu », un Préfet quelconque dans des circonstances qu'il est impossible de prévoir resterait maître de fermer tous les établissements qu'il voudrait ». Le rapport en question de Monsieur de Sonnier (S. 1880-IV-194) ne laisse d'ailleurs aucun doute sur la volonté absolue du législateur de priver l'administration du droit de fermer un débit de boissons, quelle que soit la raison invoquée.

Ce principe ne fait d'ailleurs nul obstacle au droit absolu pour l'autorité administrative de prendre, par des règlements locaux, toutes les dispositions nécessaires pour assurer la police des débits et empêcher, notamment, qu'ils deviennent des foyers de débauche. Mais les sanctions de ces règlements sont d'ordre exclusivement judiciaire.

L'autorité judiciaire n'est pas désarmée vis à vis des établissements « mal tenus » car leurs propriétaires tombent, selon les cas, sous l'application des articles 61, 248, 460, 461, C. pénal et de la loi du 1^{er} octobre 1917.

Si l'autorité administrative n'a aucun pouvoir en ce qui concerne la limitation qui nous occupe, rappelons que l'autorité judiciaire elle-même n'a le droit de s'opposer à l'ouverture d'un débit ou d'en ordonner la fermeture que dans les cas où un texte lui en donne le pouvoir; toute personne qui n'a pas encouru les condamnations prévues par l'article 4 de la loi du 9 novembre 1915, peut ouvrir un débit, et dans ce cas, si mauvaises que soient sa moralité et sa réputation, si déplorables que soient les renseignements fournis sur son compte, et si exagéré enfin que soit le nombre de cabarets déjà existants dans la commune, le

Parquet est dans l'impossibilité de s'opposer à ce que la personne en question ouvre un nouveau débit.

Etudier la limitation du nombre des débits de boissons, telle qu'elle est établie par la législation actuelle consiste, en conséquence, à examiner tous les textes en vigueur qui permettent à l'autorité judiciaire, soit de s'opposer à l'ouverture de nouveaux débits, soit d'ordonner la fermeture de débits déjà existants, car il est certain que toute disposition aboutissant à l'un ou à l'autre de ces résultats concourt à limiter le nombre des débits.

Il n'est pas dans notre intention de traiter notre sujet au point de vue économique et social, il ne nous appartient pas de rechercher si les textes précités constituent une entrave exorbitante et injustifiée à l'exercice d'un commerce parfaitement légitime, ou si au contraire, ils ne constituent en face d'un véritable danger national qu'une tentative de protection timide, insuffisante, et en tous cas bien inférieure à celle tentée dans la plupart des pays étrangers. Nous nous proposons simplement, sans porter sur elle la moindre appréciation, d'étudier la législation telle qu'elle existe, d'examiner l'interprétation qu'en a donné la jurisprudence et de faire l'application des textes en question aux nombreux cas de difficulté pratique qui se posent devant les magistrats.

Il n'est pas douteux, d'ailleurs, que les textes existants assurent une limitation sérieuse, sinon suffisante, du nombre des débits; (1) telle a été d'ailleurs l'intention haute-

(1) Une réglementation plus efficace existe en Algérie; le décret du 25 mars 1901 dispose « Il ne pourra jamais y avoir dans une commune plus d'un débit par 300 habitants européens agglomérés. Cette disposition ne s'applique pas aux débits que l'administration jugerait pouvoir être ouverts sur des points éloignés de toute agglomération, ni à ceux dont les autorités municipales autorisent temporairement l'ouverture à l'occasion des foires et fêtes publiques ».

ment proclamée du Parlement en les votant. Et c'est ce but poursuivi par le législateur, qu'il importe de ne pas perdre de vue dans l'interprétation de la loi ; il en constitue le fil directeur ; toutes les fois que nous nous trouverons en face de deux solutions compatibles avec le texte, il faudra sans hésitation adopter celle qui est la plus conforme au but ainsi poursuivi, c'est-à-dire, celle qui assurera à la limitation son maximum d'effet. Et telle parait bien être de la façon de la plus nette la tendance de la jurisprudence ; l'examen des décisions judiciaires permet en effet de constater qu'elle a toujours adoptée une interprétation des textes en question très sévère pour les débitants. La Cour de cassation notamment, fidèle à l'esprit de ces textes, a toujours repoussé impitoyablement toutes les tentatives qui se sont produites dans la pratique pour restreindre l'application de la loi.

Les mesures prises par le législateur pour assurer la limitation du nombre des débits sont de trois sortes :

1° Le législateur a autorisé la création autour de certains édifices de zones à l'intérieur desquelles il est interdit d'ouvrir des débits.

2° Il a interdit d'une façon générale toute ouverture de nouveaux débits de spiritueux.

3° Il a autorisé dans des cas déterminés la fermeture de certains débits.

Nous examinerons successivement ces trois catégories de mesures.

CHAPITRE PREMIER

CREATION DE ZONES PROTEGEES AUTOUR DE CERTAINS ETABLISSEMENTS

Texte. — L'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, expressément maintenu en vigueur par l'article 9 de la loi du 9 novembre 1915 qui abroge la loi de 1880 « à l'exception des articles 1 et 9 » dispose. « Les Maires pourront, le Conseil municipal entendu, prendre des arrêtés pour déterminer les distances auxquelles les cafés et débits de boissons ne pourront être établis autour des édifices consacrés à un culte quelconque, des Cimetières, des Hospices, des Ecoles primaires, Collèges ou autres Etablissements d'instruction publique ». L'article 46 de la loi des finances du 30 juillet 1913 a donné ce même pouvoir aux Préfets en disposant. « L'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 est complété par l'alinéa suivant : Le Préfet sur avis conforme du Conseil général aura le même droit dans l'étendue de son département ».

Double but pour-
suivi par le législa-
teur.

Le but poursuivi par le législateur en votant ces dispositions a été double.

Il a voulu d'abord éviter à certains établissements des voisinages trop désagréables; ce point de vue est nettement exposé par le rapporteur à la Chambre des Députés de la loi de 1880. « La proposition de la loi » dit-il « a voulu prévenir dans certains cas particulier de voisinage tout ce qui pourrait choquer la décence publique, devenir une

causé de froissement, de scandale, de trouble....; il est en effet des services, des établissements qui par leur nature, leur destination, le personnel qu'ils abritent ou qui les fréquente ne s'accommodent guère d'un voisinage trop bruyant, trop turbulent, trop peu recueilli, il peut y avoir dans de tels rapprochements des contrastes pénibles qu'il convient d'éviter ».

Tel est certainement le premier mobile du législateur mais celui-ci a également poursuivi un deuxième but qui a été de limiter le nombre des débits de boissons.

Certes, les travaux préparatoires, de la loi du 17 juillet 1880 gardent le silence à ce sujet; mais que telle ait été l'intention du législateur, nous n'en voulons d'autres preuves que l'absence absolue de toutes restrictions aux droits des Maires en ce qui concerne l'étendue du périmètre de protection et en tous cas le législateur de 1913 s'est montré formel sur ce point » La création de zones « écrivait dans son rapport M. le Sénateur Aimond » offre aux municipalités, non seulement le moyen d'éviter le scandale et le trouble pouvant résulter du voisinage trop immédiat de certains débits, mais encore le moyen de réduire le nombre de ces établissements, c'est-à-dire, de combattre les progrès de l'alcoolisme en empêchant l'ouverture de nouveaux cabarets dans la commune, par la détermination d'un périmètre de protection suffisamment étendu (Journal Officiel du 10 juin 1913 — Annexes page 230).

Il était nécessaire de signaler le double but ainsi poursuivi par le législateur, l'intention de celui-ci, d'arriver par l'application des textes en question, à réduire le nombre des débits permet, en effet, de faire de la loi une application très rigoureuse que n'aurait pas justifiée le premier

motif invoqué. Il sera facile de constater que la jurisprudence, fidèle à ce qu'elle estime à juste titre être la volonté du législateur, s'est laissée guider dans l'interprétation des textes étudiés, plutôt par le souci de limiter le nombre des débits, que par celui d'éviter à certains établissements un voisinage trop choquant.

Division de la
question.

Nous rechercherons successivement :

1° Quelles sont les autorités auxquelles la loi reconnaît le droit de créer des zones de protection;

2° Quelle est l'étendue des pouvoirs ainsi conférés à ces autorités;

3° Quels sont les établissements dont l'ouverture est prohibée;

4° Quels sont les établissements protégés;

5° Quel est le mode de calcul des distances fixées par les arrêtés;

6° Quelle est l'étendue et la portée de la prohibition édictée par la loi;

7° Quelle est la sanction des prohibitions de la loi.

§ I — AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR PRENDRE DES ARRÊTÉS DES ZONES DE PROTECTION

Le pouvoir de créer autour de certains établissements des zones dans lesquelles l'ouverture de nouveaux débits est interdite appartient :

1° aux Maires;

2° aux Préfets.

Pouvoirs des
Préfets et des
Maires.

Ce pouvoir a été conféré aux Maires, ainsi que nous l'avons dit, par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 maintenu en vigueur par l'article 9 de la loi du 9 novembre 1915.

Il ne semble pas que les Maires aient usé avec beaucoup d'empressement du pouvoir qui leur était ainsi accordé; trente trois ans après le vote de la loi du 17 juillet 1880, le 9 juin 1913, M. le Sénateur Aimond pouvait déclarer que « dans plus de la moitié des départements, aucun arrêté municipal n'était encore intervenu pour appliquer la mesure prévue par la loi du 17 juillet 1880 » Et M. Aimond analysait ainsi, non sans quelque mélancolie, les raisons de cette inertie de l'autorité municipale. « Le pouvoir facultatif conféré, par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, aux municipalités, ne peut être exercé sans soulever de graves dissentiments, sans susciter des haines locales, éventualité devant laquelle les Maires reculent dans nombre de cas où le souci de la décence publique leur ferait un devoir d'intervenir. Plus fréquemment encore la résistance vient du Conseil municipal au sein duquel siègent les personnes dont les intérêts privés seraient lésés par l'établissement de la zone de protection prévue par l'article 9 « Journal Officiel du 10 juin 1913 — Annexes page 236).

C'est pour remédier à cette carence des autorités municipales que l'article 46 de la loi de finances du 30 juillet 1913, a accordé aux Préfets, en cette matière, les droits qui appartiennent aux Maires.

« L'intervention préfectorale » ajoutait dans la même séance du 9 juin M. le Sénateur Aimond « ne peut manquer d'être des plus opportunes; il est certain que le Préfet, ne subissant pas comme les municipalités, la pression des influences locales, pourra apprécier en toute indépendance, si les multiples intérêts de l'ordre public commandent ou non de recourir à la mesure de protection prévue par le législateur de 1880. Et si les municipalités s'abstiennent,

malgré les conseils réitérés, d'user du pouvoir facultatif dont elles disposent, le Préfet, armé désormais du même pouvoir, se substituera à elles comme il se substituera au Maire, en vertu de l'article 99 de la loi du 5 avril 1881, lorsque celui-ci après une mise en demeure restée sans résultat, refuse ou néglige de prendre les mesures qu'exige une bonne police locale ».

Il résulte de l'article de loi précité que l'autorité préfectorale dispose absolument des mêmes droits que l'autorité municipale, et il est bien certain qu'elle peut agir sans avoir au préalable mis en demeure cette dernière. (1)

Indépendance des
pouvoirs des Préfets
et des Maires.

Un amendement de M. Georges Berry, spécifiant que le Préfet ne pourrait statuer qu'après avoir mis en demeure le Conseil municipal de délibérer sur la question a été, en effet, disjoint par la Chambre des Députés.

Les deux autorités sont indépendantes l'une de l'autre et il est hors de doute que l'arrêté préfectoral s'applique même dans les communes où existent des arrêtés municipaux. « Le Préfet a pour l'étendue de son département des pouvoirs de police. La meilleure preuve en est que si le Maire peut, dans sa commune, prendre, par exemple des arrêtés en ce qui concerne la fermeture et l'ouverture des débits, cela ne fait nullement obstacle à ce que le Préfet, dans l'étendue de son département, décide que tous les débits de boissons seront fermés à une heure réglementaire qu'il fixe lui-même ». (Chambre — Deuxième séance du 12 mars 1913. Journal Officiel du 13, page 969). Et réciproquement, l'arrêté pris par le Préfet ne saurait faire obstacle à ce que, dans l'intérieur de sa commune, le Maire prenne

(1) Cassation 18 février 1922. B. n° 80, page 126.

un arrêté créant une zone protégée plus grande que celle fixée par le Préfet. La Cour de cassation (24 octobre 1914, Bulletin page 736), cassant un jugement du Tribunal de simple police de Firminy a expressément jugé que « l'arrêté préfectoral ne fait pas échec aux droits conférés aux Maires par l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, et n'a point pour effet de frapper de caducité les arrêtés municipaux antérieurement pris, qui établissent un périmètre de protection plus étendu que celui fixé par l'arrêté préfectoral. » (1).

La même solution s'applique aux arrêtés municipaux pris à une date postérieure à celle de l'arrêté préfectoral.

L'autorité préfectorale, suppléant à l'inertie des Maires, n'a pas tardé à user très rapidement des pouvoirs que lui conféraient le nouveau texte; moins d'un an après le vote de la loi, le 12 juillet 1914, à la veille de la déclaration de guerre, le Ministre de l'Intérieur faisait connaître, en réponse à une question écrite posée par M. Honnorat, que dans quarante départements des arrêtés préfectoraux étaient intervenus en la matière; depuis ce nombre s'est considérablement augmenté et rares sont actuellement, s'il en existe même, les départements ou des périmètres de protection n'ont pas été établis par les arrêtés préfectoraux.

La loi de 1913 a, ainsi que nous l'avons dit, donné au Préfet les mêmes droits qu'aux Maires; mais les pouvoirs de l'autorité municipale et ceux de l'autorité préfectorale

Différence
entre les po
des Maires e
Préfets

(1) Si un arrêté préfectoral établit un périmètre de protection plus étendu que celui fixé par les arrêtés municipaux, et déclare en conséquence ceux-ci sans effets, il est certain cependant que les arrêtés en question sont maintenus et conservent toute leur valeur à l'égard des débits de boissons ouverts dans le rayon qu'ils prohibaient antérieurement à l'arrêté préfectoral. — Cassation 17 février 1922, B. n° 75, page 119.

différent quant à la sphère d'application des arrêtés, et quant à leurs conditions de validité.

A. — *Sphère d'application.*

L'arrêté municipal n'a d'effet, en toute évidence, que dans les limites de la commune (1).

L'arrêté préfectoral, au contraire, dispose pour toute l'étendue du département, et il a été spécifié, lors de la discussion de la loi que cet arrêté serait applicable à toutes les communes du département sans pouvoir ne viser que l'une ou quelques-unes d'entre elles; M. le Député d'Elisagaray ayant en effet posé la question, M. Chéron, rapporteur général de la Commission du budget, lui répondait ainsi :

« Dans le département, il y a quelqu'un qui a la police, en dehors même du Maire dans sa commune; c'est le Préfet pour tout ce qui concerne son département en général;

(1) La Cour de cassation (Bulletin 29 mars 1921, page 326) a statué en ce sens dans une espèce assez curieuse.

Le Maire de Coublevie (Isère) avait interdit « dans toute l'étendue de la commune l'ouverture de débits à moins de 280 mètres des écoles, hospices, etc.... »

Procès-verbal avait été dressé contre un débitant dont l'établissement se trouvait à 1500 mètres environ des écoles de Coublevie, mais à 200 mètres seulement de l'école professionnelle nationale sise sur le territoire de la commune voisine de Vierzon.

Le Tribunal de simple police prononça un jugement de relaxe; le Ministère public forma un pourvoi en cassation, motif pris que l'article 9 de la loi de 1880 avait entendu protéger tous les établissements d'instruction publique, qu'ils soient ou non situés sur le territoire de la commune où le débit est établi, et que ce texte n'avait pas restreint les pouvoirs du Maire à la seule étendue de sa commune.

La Cour de cassation a rejeté le pourvoi; elle a décidé que « d'après les articles 90 et 91, de la loi du 5 avril 1884 qui reproduisent les articles 10 et 11 de la loi du 18 juillet 1837, le pouvoir de police confié aux Maires est nécessairement limité au territoire de sa commune et ne saurait s'étendre au-delà de ce territoire;

« Que l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, n'a pas dérogré à ce principe;

« Qu'il suit de là que l'arrêté du Maire, pris en vertu de ce dernier article, ne peut réglementer que les débits de boissons et les établissements d'instruction publique situés sur le territoire de la commune, »

je dis en général, et ceci répond à une observation de M. d'Elissagaray..... Le Préfet, cela va de soi, prend des arrêtés de police générale ».

Mais cette obligation pour le Préfet de statuer pour toute l'étendue de son département, ne fait nullement obstacle à ce qu'il fixe des distances variables selon les communes d'après le nombre des habitants; dans la plupart des départements le périmètre de protection varie, en effet, suivant la population des communes, et certains arrêtés prévoient même jusqu'à cinq distances différentes.

B. — *Conditions de validité.*

Le Maire ne peut prendre son arrêté qu'après avoir « entendu » le Conseil Municipal (article 9 de la loi du 17 juillet 1880). Cette intervention du Conseil a été exigée par le législateur « tant pour avoir l'expression de l'opinion publique, qu'en vue de modérer au besoin l'action du Maire. Cette disposition est une garantie contre les abus dont cette limitation du droit de propriété pourrait devenir le prétexte pour des administrateurs passionnés ou partiaux » (Rapport de M. Lamorte au Sénat).

Mais la loi exige seulement que le Maire « entende », c'est-à-dire consulte son Conseil, elle ne lui fait aucune obligation de se conformer à l'avis ainsi exprimé, et il a, en conséquence, le droit absolu de passer outre à l'opinion de l'assemblée municipale (1).

(1) Cassation 20 avril 1912, Bulletin page 387 : « Attendu que si l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 impose au Maire le devoir de consulter le Conseil municipal, il ne lui fait nullement une obligation de se conformer à l'avis délibéré par cette assemblée ».

Conseil d'Etat, 11 avril 1913. D. 1917. 33-24 : « Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 que si les Maires doivent prendre l'avis des Conseils municipaux..., aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige les Maires à se conformer à l'avis exprimé par le Conseil municipal. »

Le Préfet lui, doit prendre l'avis du Conseil Général; cette intervention a été exigée également pour avoir « le véritable sentiment de l'opinion publique et empêcher qu'aucun intérêt légitime ne soit abusivement sacrifié » : (Rapport de M. Aimond); mais, au contraire de ce qui est prévu pour l'autorité municipale, le Préfet ne peut passer outre à l'opposition du Conseil Général; il ne peut en effet statuer que sur « avis conforme » de cette assemblée (article 46. L. 30 juillet 1913).

§ II. — ETENDUE DES POUVOIRS CONFÉRÉS AUX MAIRES
ET AUX PRÉFETS.

Etendue possible
du périmètre de
protection.

La première limite dont les débitants ont tenté sans succès de faire reconnaître le bien fondé par les tribunaux, concerne l'étendue du périmètre de protection; voici brièvement exposée leur thèse.

Le dessein du législateur, en autorisant la création de ces zones de protection, a été de garantir la tranquillité et le repos des personnes qui se trouvent dans les établissements protégés, qui y entrent ou en sortent. La distance la plus grande qui puisse être fixée est, en conséquence, celle où les cris et les chants cessent d'être entendus, où le regard cesse de porter; au-delà de cette limite le pouvoir réglementaire des Maires s'exercerait sans motif, il deviendrait arbitraire et vexatoire.

Il est facile de répondre à un pareil raisonnement; si on envisage d'abord l'esprit de la loi, il est inexact, nous l'avons démontré, de soutenir que le seul but du législateur a été d'éviter des voisinages, des rapprochements qui pourraient être pénibles. L'intention du législateur, hautement proclamés lors de la discussion de la loi de 1913,

sinon lors de celle de 1880, a été également de réduire le nombre des débits de boissons; or à ce point de vue, plus la distance fixée est grande, mieux un pareil but est atteint. Mais surtout ce qu'il importe de déterminer, c'est non ce que le législateur a voulu édicter, mais bien ce qu'il a édicté; or nous nous trouvons en face d'un texte; celui-ci ne comporte absolument aucune réserve quant aux pouvoirs en pareille matière des Maires et des Préfets, et ce serait ajouter illégalement à la loi que d'introduire des restrictions qui ne s'y trouvent ni explicitement ni implicitement.

Toute limitation serait d'ailleurs arbitraire. A partir de combien de mètres une distance deviendrait-elle légale? Quel serait le critérium? La distance dépendrait-elle de la configuration du terrain?

En raison du silence de la loi sur ce point, concluons que le soin de déterminer le périmètre de protection a été entièrement abandonné à la sagesse de l'autorité municipale ou préfectorale, et qu'il ne comporte d'autres limites que celles qui pourraient résulter d'un autre texte.

A cet égard un seul texte existe; c'est la loi des 2-17 mars 1791 qui a proclamé la liberté du commerce; cette loi est toujours en vigueur et son application n'est suspendue que lorsqu'elle se heurte à des dispositions ultérieures contraires, qui existent notamment, ainsi que nous le constaterons plus tard, en matière de débits de spiritueux); mais les dispositions des lois de 1880 et de 1913 ne sont nullement contraires à celles de la loi de 1791; les deux textes doivent se concilier et bien loin d'abroger tacitement la loi de 1791, les lois précitées de 1880 et de 1913

Limite à cet égard des pouvoirs du Préfet ou du Maire, résultant de la loi des 2-17 mars 1791.

n'en constituent qu'une application, puisque cette loi, tout en consacrant la liberté du commerce, a réservé le droit d'en réglementer l'exercice dans un intérêt général; le pouvoir qui appartient aux Maires n'a donc pour objet que de réglementer l'exercice du commerce de débitant de boissons, et il ne peut aller jusqu'à supprimer le droit d'exercer ce commerce. En conséquence devra être tenu pour illégal, comme contraire à la loi de 1791, un arrêté qui, par une exagération de l'étendue des zones prohibées, empêcherait d'une façon absolue l'établissement d'un nouveau débit sur tout le territoire de la commune.

Ces principes ont été à maintes reprises consacrés par la Cour de cassation. Celle-ci, dans de nombreux arrêts, (voir notamment 23 juillet 1914, B. page 630) a toujours déclaré que « l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 ne limitant pas la distance à laquelle pourrait s'établir les débits autour des édifices qu'elle énumère, a laissé à la sagesse des Maires le soin de la déterminer selon les circonstances ».

Par application de ce principe, la Cour suprême n'a pas hésité à reconnaître la validité d'un arrêté du Préfet des Vosges, fixant cette distance à 2 kilomètres pour certaines communes atteignant un chiffre donné d'habitants (Cass. 31 janvier 1920, D. 1920. 1.52). Mais la Cour de cassation a toujours eu soin de spécifier dans tous les arrêts rendus en pareille matière « que si elle consacrait la légalité des arrêtés attaqués, c'était parce que la prohibition d'ouvrir de nouveaux débits, établie par les arrêtés, n'était pas absolue ». Et dans l'arrêt précité du 31 janvier 1920 elle

précise expressément « qu'il résulte des constatations du jugement attaqué que l'interdiction de l'arrêté préfectoral relative à l'ouverture de nouveaux débits, ne s'applique qu'à la ville d'Epinal et non à la totalité de la commune, et qu'elle n'est donc pas absolue ».

En résumé une seule limite existe aux droits des Maires et des Préfets en pareille matière, c'est que le périmètre de protection ne soit pas tel qu'il englobe tout le territoire de la commune.

Absence de toute
autre limite.

D'autres tentatives ont été faites pour essayer, à d'autres points de vue, de limiter les pouvoirs absolus ainsi reconnus aux Maires et aux Préfets.

Des Tribunaux de simple police ont relaxé les prévenus, poursuivis pour contravention à des arrêtés municipaux pris en exécution de la loi du 17 juillet 1880, sous le prétexte que les dits arrêtés étaient draconiens, inopportuns, que les motifs qui les avaient inspirés étaient critiquables etc... »

De telles décisions sont inadmissibles et contraires aux principes les plus élémentaires de notre droit. Le Juge de police commet en effet un excès de pouvoir, l'orsque pour des motifs dont l'appréciation échappe à sa compétence, il refuse d'appliquer un arrêté administratif légalement pris; il n'a pas à discuter la rigueur des mesures ordonnées, leur opportunité, l'insuffisance des garanties pour les particuliers. L'appréciation, au fond, des motifs d'un arrêté municipal ne peut être faite que par l'autorité administrative supérieure.

La Cour de cassation n'a pu que rappeler les Juges de simple police au respect de ces règles élémentaires (1).

Il appartient, en conséquence, aux particuliers qui se prétendent lésés par un arrêté municipal, de s'adresser au Préfet pour en demander l'annulation, et si le Préfet ne leur donne pas satisfaction de porter leur réclamation devant le Ministre.

Ils peuvent enfin déférer directement ces arrêtés au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Jurisprudence
du Conseil d'Etat.

La question de la légalité de certains arrêtés municipaux ou préfectoraux, établissant des zones de protection très étendues, a également été portée devant le Conseil d'Etat. La jurisprudence de la haute assemblée administrative s'est rencontrée avec celle de la Cour suprême. Le Conseil d'Etat a décidé que de pareils arrêtés ne pouvaient être attaqués, pour excès de pouvoir, sous prétexte que la dis-

(1) C'est ainsi que le Tribunal de simple police de Pont-sur-Roide avait déclaré l'arrêté du Maire de cette commune illégal, parce que :

1° Cet arrêté violait le principe de l'égalité entre les citoyens en créant une situation particulièrement favorable aux débitants de boissons ayant des droits acquis.

2° Il avait été pris en vertu d'une délibération à laquelle avaient participé deux membres du Conseil municipal intéressés à l'affaire.

3° Il lésait injustement certains intérêts.

La Cour de cassation (7 août 1909, B. 1909, page 843) a cassé ce jugement pour les motifs suivants : « Attendu que le maintien des droits antérieurement acquis dans la zone interdite est imposé par la loi elle-même ;

« Qu'en supposant même que deux membres du Conseil municipal intéressés aient pris part à la délibération sur l'arrêté, il appartenait aux personnes se prétendant lésées par cette délibération de la déférer à l'autorité administrative, s'ils le jugeaient convenable ;

« Qu'en admettant enfin que l'application de l'arrêté présente les inconvénients allégués par le jugement et ait été faite, ainsi qu'il l'a été prétendu, d'une manière abusive et vexatoire, le Tribunal de police n'est pas compétent pour apprécier, hors le cas de force majeure, les inconvénients et difficultés résultant de l'application d'un arrêt administratif, ce droit n'appartenant qu'à l'autorité supérieure ;

« Que l'usage même abusif et vexatoire d'un tel arrêté n'autoriserait pas les parties lésées à l'enfreindre, mais seulement à se pourvoir devant l'autorité compétente pour excès de pouvoir. »

tance fixée était excessive, et que le Maire n'avait d'autre but que de protéger un autre établissement contre la concurrence (Conseil d'Etat, 4 juillet 1884, S. 84-3-24).

Un autre arrêt (Conseil d'Etat, 19 mai 1905, D. 1907.3.12) a également déclaré que « la circonstance que l'arrêté avait été pris à la suite d'une pétition des habitants de la ville, ne lui enlevait pas le caractère d'une disposition réglementaire légalement ordonnée, qu'il n'était donc pas entaché d'excès de pouvoir » (1).

III. — ETABLISSEMENTS PROTÉGÉS.

L'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 énumère les établissements dans les environs desquels l'autorité municipale ou préfectorale peut interdire l'ouverture de nouveaux débits. Cette énumération est, en toute certitude, limitative; ce principe a été affirmé lors des travaux préparatoires de la loi en question. « Quelques membres de votre Commission » a déclaré le rapporteur à la Chambre des Députés « auraient voulu étendre la disposition à d'autres établissements tels que casernes, hôtels de préfecture, palais de justice; mais sa majorité a pensé qu'il fallait se borner au strict nécessaire, et ne pas trop multiplier les points à protéger, pour ne pas s'exposer à grever de

(1) D'après l'Arrêtiste du Dalloz, dans le cas d'espèce soumis au Conseil d'Etat, l'intention du Maire aurait été en fait d'empêcher l'ouverture de nouveaux débits; d'un plan présenté par le Ministre, il résultait en effet que, dans la ville entière, il n'existait pas d'emplacement ne tombant pas sous l'application de l'arrêté municipal; il n'y aurait pas cependant lieu de conclure de cette note que la jurisprudence du Conseil d'Etat se trouverait en opposition avec celle de la Cour de Cassation, rappelée plus haut, considérant les arrêtés entièrement prohibitifs comme contraire à la loi des 2 — 17 mars 1791; il semble en effet que le plan présenté par le Ministre ne comprendrait que l'agglomération urbaine, et non tout le territoire de la Commune, et la note en question spécifie que ce n'était pas dans la ville entière mais dans la ville presque entière qu'il n'existait pas d'emplacement....!

nombreux immeubles, peut être même des quartiers entiers, d'une pareille servitude, qui ne peut se justifier que par des exigences morales ou sociales incontestables, et non se fonder sur de simples inconvénients ». Et la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 20 août 1880, sur l'exécution de la loi du 17 juillet 1880, précise que « les Maires ne devront jamais perdre de vue que les termes de l'article 9 sont absolument limitatifs, et ne s'appliquent qu'aux lieux qui y sont expressément désignés ».

Édifices consacrés
au culte.

Les établissements ainsi protégés sont en conséquence :

1° Les « édifices consacrés à un culte quelconque ». Les termes de la loi sont aussi généraux que possible, et ils s'appliquent de toute évidence aux églises comme aux temples, aux synagogues, aux mosquées; aux cathédrales, comme à la plus petite chapelle.

Est-il nécessaire, pour être compris parmi les établissements protégés, que l'édifice cultuel soit ouvert au public? Nous ne le croyons pas, et par exemple, une chapelle enclose dans un couvent et où les seuls religieux ont accès, nous paraît rentrer dans l'énumération de la loi. Les termes employés par celle-ci ne permettent de faire aucune distinction; les travaux préparatoires ne mentionnent nullement que, pour être protégé, l'établissement doit être un établissement public. Le fait d'ailleurs que le législateur a pris soin de spécifier cette condition, en ce qui concerne les établissements d'instruction, si la preuve certaine que dans les autres cas cette condition n'est pas exigée.

La question s'est également posée à l'égard de chapelles qui ne sont ouvertes qu'à l'occasion de certaines fêtes religieuses, et qui la plus grande partie de l'année restent fermées. Il n'existe, à notre avis, aucune raison de ne pas

comprendre ces chapellés « parmi les édifices consacrés à un culte ».

Mais si généraux que soient les termes employés par la loi, celle-ci exige qu'il s'agisse « d'un édifice » consacré à un culte. En conséquence la loi ne s'applique pas à un oratoire privé installé dans un immeuble particulier.

2^o) Les cimetières,

Cimetières.

3^o) Les hospices; la loi a employé un terme très général qui comprend les hôpitaux, les hospices privés, mais non évidemment les cliniques, les maisons de santé ou de retraite.

Hospices.

4^o) Les écoles primaires, collèges ou autres établissements d'instruction publique.

Etablissements
d'instruction.

Ici la loi a spécifié qu'elle ne visait que les établissements publics, cette réserve a paru nécessaire pour des raisons d'ordre pratique. Certes, les élèves des écoles privées ont le même droit à être protégés que ceux des établissements de l'Etat; à n'envisager que le but poursuivi par la loi, il ne devrait exister aucune différence entre les deux catégories d'établissements; mais au point de vue pratique il a semblé au législateur, à juste titre, impossible d'étendre le bénéfice de la loi à toutes les institutions privées, qui peuvent se multiplier à l'infini; le champ d'application de la loi eut été excessif; tout le monde a connu dans les petites villes de province ces pensionnats ou quelques institutrices sans diplôme, répandent sur une demi-douzaine de jeunes filles de la bourgeoisie les bienfaits de l'éducation, sinon de l'instruction; ces pensionnats constituent des établissements d'instruction privée; il ne pouvait cependant pas être question de créer autour d'eux un périmètre de protection;

une pareille mesure eut été exagérée, elle aurait permis à tout particulier de créer des zones de protection, et un tel pouvoir aurait conduit à des abus intolérables car tout débitant aurait pu, en favorisant dans son voisinage la création d'un établissement quelconque d'instruction, obtenir un monopole de fait dans son quartier.

La jurisprudence n'a pu que consacrer le principe formel écrit dans la loi « attendu » « dit un arrêt de la Chambre criminelle en date du 20 avril 1912 (Bulletin page 38) « qu'en relaxant le prévenu pour le motif que l'école dont il s'agit est non un établissement d'instruction publique, mais une institution d'enseignement privé, le jugement attaqué n'a commis aucune violation de la loi ».

Tels sont les seuls établissements protégés, et il ne saurait rien être ajouté à cette liste dans laquelle ne sont pas comprises notamment les casernes; mais rappelons à ce sujet que l'autorité militaire a le droit, dont elle use souvent d'interdire aux militaires, l'accès de tel ou tel débit.

Une difficulté particulière s'est élevée dans les régions envahies, sur laquelle à notre connaissance, il n'a pas été encore statué (1) Dans un grand nombre de communes de ces régions les édifices protégés sont démolis, et seules des ruines indiquent leur emplacement. Le périmètre de protection subsiste-t-il autour de ces ruines? ou faut-il au contraire reconnaître le droit à un débitant d'ouvrir un café dans leur voisinage, à une distance inférieure à celle fixée par un arrêté? Telle est la question qui se pose.

Etablissements en
ruines des régions
dévastées.

(1) Un jugement d'acquiescement est bien intervenu en février 1922, de la part du Tribunal de Simple Police de Reims, en faveur d'un débitant prévenu d'avoir ouvert un café dans le voisinage d'une école démolie; mais ce jugement est uniquement basé sur le fait que, d'après tous les renseignements recueillis près des autorités compétentes, l'école en question ne devait pas être reconstruite sur son ancien emplacement.

Toutes les fois que la preuve sera rapportée que l'établissement protégé ne sera pas reconstruit à la même place, et même, le doute devant profiter au prévenu, toutes les fois que les probabilités ne seront pas en faveur de la reconstruction sur place, la difficulté disparaît; mais trop souvent l'autorité administrative consultée, répond simplement qu'il est dans ses intentions, sans pouvoir préciser aucun délai, de rebâtir l'établissement détruit à l'endroit qu'il occupait et c'est dans ce cas, très fréquent, que la question devient sujette à controverse.

L'argument du débitant qui veut s'établir à proximité d'une école ou d'une église démolie est simple. « Un emplacement rasé, des murs démolis, des ruines, ne constituent pas une école ou une église, le but principal de la loi, en autorisant la création de zones de protection a été d'empêcher que l'enseignement de la classe, l'exercice du culte, puisse être troublé par le voisinage d'un débit, que les élèves, les fidèles puissent être choqués par certains spectacles bruyants ou indécents ».

Or dans la situation actuelle, de tels inconvénients ne sont plus à craindre; en un mot, les établissements protégés ont disparu et en conséquence, le droit doit être reconnu d'ouvrir un débit à proximité de ces ruines.

Le danger d'une pareille théorie éclate aux yeux. Peu importe que plus tard l'école, l'église, soient réédifiées; le débitant, ayant ouvert à une époque où celles-ci n'existaient plus, aura un droit acquis que ne pourra lui enlever la reconstruction de l'immeuble protégé; cette reconstruction doit être considérée en effet comme une création, puisqu'il avait été reconnu que l'établissement en question avait disparu.

Une pareille conséquence est la condamnation de la théorie ainsi soutenue; celle-ci aboutit en effet à un résultat qui est en contradiction absolue avec celui poursuivi par le législateur.

La solution contraire s'impose donc. L'interruption momentanée, motivée par un cas de force majeure, de l'enseignement ou de l'exercice du culte, n'empêche pas l'école ou l'église de subsister; si longue soit-elle, il ne s'agit que d'une fermeture imposée par les événements, analogue à celle qui pourrait être causée par des travaux de réparation; or, dans ce cas, nul n'oserait reconnaître au débitant le droit de s'installer à proximité d'une école ou d'une église momentanément fermée pour cause de travaux à effectuer; l'hypothèse est la même; la Cour de Cassation a reconnu, ainsi que nous le verrons plus tard, qu'en ce qui concerne le calcul du délai d'un an à l'expiration duquel un débit de spiritueux fermé ne peut plus être réouvert, « la suspension temporaire d'exploitation nécessitée par des travaux, n'équivaut pas à la cessation d'existence exigée par la loi » (Cassation 29 octobre 1921 — Bulletin page 657). La même règle tantôt favorable, tantôt contraire aux intérêts des débiteurs, doit être appliquée dans tous les cas.

Nous concluons en conséquence que le périmètre de protection subsiste autour des édifices protégés actuellement en ruines, si la reconstruction de ceux-ci sur place ne peut faire doute.

Hâtons nous d'ajouter, pour ceux qui trouveraient cette solution trop draconienne, que, dans la pratique, il pourra être fait preuve d'une certaine tolérance; le silence du Parquet, le fait qu'il n'a pas fait dresser de procès-verbal

dans les quinze jours qui suivent la déclaration, n'est nullement un obstacle à ce que des poursuites ultérieures soient exercées. Celles-ci pourront toujours intervenir si, après la réouverture de l'école ou de l'église, le débitant se refuse à fermer son débit. Et la tenue irrégulière d'un débit, constituant d'après la jurisprudence, une infraction successive, toute crainte de prescription au profit du débitant devra être écartée.

§ IV. — ETABLISSEMENTS INTERDITS.

Les établissements dont l'ouverture est interdite dans les zones protégées sont aux termes de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 les « cafés et débits de boissons ».

Les termes de la loi sont aussi généraux que possible; ils englobent tout établissement quel qu'il soit, ou des boissons sont offertes au public pour les consommer sur place.

Ces termes sont d'ailleurs sensiblement les mêmes que ceux employés dans l'article 1^{er} de la loi du 9 novembre 1915, il y a lieu de conclure de cette similitude d'expression, que les établissements prohibés sont tous ceux soumis à la déclaration préalable, et il est possible de faire application en notre matière, des décisions judiciaires classant les établissements parmi ceux dont l'ouverture ne peut avoir lieu sans déclaration.

Il a été contesté que l'interdiction résultant d'un arrêté préfectoral ou municipal s'appliquât à un débit de boissons hygiéniques. Quelle a été en effet, a-t-on dit, l'intention du législateur? d'une part de limiter le nombre des établissements où sont vendues des boissons pouvant offrir un danger pour la santé publique, d'autre part, d'empêcher

La loi s'applique à
tous les débits sans
exception.

autour de certains établissements la création de débits dont le voisinage présenterait des inconvénients au point de vue de la moralité et de la décence publique. Or ajoute-t-on, aucune de ces raisons n'existe quand il s'agit de débits de boissons hygiéniques, dont le développement doit au contraire être encouragé, et qui ne peuvent devenir des lieux de scandale.

Mais la généralité des termes employés par le législateur ne permet de faire aucune distinction entre les débits; l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 est d'ailleurs maintenu en vigueur par l'article de la loi du 9 novembre 1915 qui fait partie du titre 1^{er} dont la rubrique vise les débits de boissons « de toute nature ». Il est donc certain que l'interdiction créée par les arrêtés pris en vertu des lois de 1880 ou de 1913, s'applique aux débits de boissons hygiéniques; toute distinction serait au surplus entièrement arbitraire, et les arguments invoqués sont loins d'être sans réplique; si préférables que soient les débits de boissons hygiéniques aux débits de spiritueux, il n'existe cependant aucune raison d'en favoriser l'augmentation, et ils peuvent le cas échéant, quoique rarement, devenir une cause de scandale.

La jurisprudence d'ailleurs s'est formellement décidée en ce sens (Chambéry 9 mars 1882 S. 1882. 2.200 — Cassation du 22 décembre 1916 D. 1920. 1.78) « Attendu » dit ce dernier arrêté « que la disposition de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, par la généralité de ses termes, comprend, dans un intérêt d'ordre public et de police, tout établissement où il est donné à boire sur place, quelle que soit la nature des boissons, et sans distinction entre les boissons alcooliques et les boissons dites hygiéniques, ou autres;

attendu que les défenseurs ont été relaxés, par le motif que la prévention n'établissant pas qu'ils eussent vendu d'autres boissons que du café, du thé ou du chocolat, et que, au sens des articles 9 de la loi du 17 juillet 1880 et de la loi du 9 novembre 1913, on ne devait entendre par débitant de boissons, que les personnes vendant des liquides frappés d'un droit au profit de l'Etat, du département et de la commune, qu'en statuant ainsi le juge de police a fausement interprété et par suite violé les articles sus-visés ».

Cependant l'application de la loi de 1880 à une limite, il faut qu'il s'agisse bien d'un débit de boissons à consommer sur place.

La loi ne s'applique donc pas :

Aux hôtels et restaurants (jurisprudence constante).

Aux débits de boissons à emporter.

Aux cantines créées pour procurer aux seuls ouvriers d'une entreprise les aliments qui leur sont nécessaires.

A une pâtisserie dans laquelle la boisson n'est qu'un accessoire du commerce de pâtisserie (1).

A un logeur (Cass. 12 novembre 1885, D. 86.1.426).

Au contraire, la prohibition s'étend sans discussion possible, au bar installé dans un hôtel, sous condition cependant, ainsi que nous le constaterons plus tard, d'être ouvert en dehors des heures de repas, mais alors même, à notre avis, que le bar en question serait réservé aux seuls voyageurs de l'hôtel, car le débit offre toujours, dans ce cas,

Etablissements
auxquels ne s'appli-
quent pas la loi.

(1) Un jugement du Tribunal de Simple Police de Montmorency, 9 janvier 1914 D. 1914-2-20) statuant à ce sujet à décidé qu'une confiserie-pâtisserie, même servant des repas à des noces ou sociétés, ne pouvait être assimilée à un débit de boissons, un pareil établissement n'étant que l'accessoire du commerce de pâtisserie, surtout s'il n'est pas établi que le tenancier ait servi ces boissons à une personne ne consommant pas en même temps des aliments.

un caractère public et ne constitue pas seulement un lieu de réunion privée.

A un vigneron, qui, même d'une façon purement accidentelle, débite chez lui pour le consommer sur place, le vin de sa propriété; dès l'instant où il a donné à boire sur place, il y a contravention (Cass. 3 décembre 1864, D. 65.1.104).

La loi s'applique-t-elle aux maisons de thé, si nombreuses à l'heure actuelle et l'ouverture de celles-ci serait-elle prohibée dans la zone protégée?

Si rigoureuse que nous semble devoir être l'interprétation de la loi, une réponse négative paraît préférable; une maison de thé ne saurait être assimilée à un débit de boissons hygiéniques; la tasse de thé, de lait ou de café n'est généralement que l'accessoire de la nourriture, le complément du gâteau ou de la brioche, et aucune des raisons de décence et de moralité qui ont conduit le législateur à prohiber le voisinage des cafés et des cabarets, n'existe en ce qui concerne les maisons de thé.

V. — MODE DE CALCUL DE LA DISTANCE FIXÉE PAR LES ARRÊTÉS

La loi est restée muette sur le mode de calcul de la distance fixée par les arrêtés; la question a cependant une importance pratique considérable et, en raison du silence de la loi, les opinions les plus diverses se sont fait jour.

Il est certain, d'abord, que dans leur arrêté, les Maires ou les Préfets, après avoir fixé une distance, peuvent préciser de quelle façon celle-ci doit être calculée; mais les arrêtés restent en général muets à cet égard; ils se contentent de décider qu'il sera interdit « d'ouvrir des débits

de boissons à moins de ... mètres des cimetières, hospices, etc.... » laissant à la justice le soin de résoudre toutes les difficultés pratiques d'application.

D'après une première opinion, cette distance doit se calculer en suivant les rues et les chemins ; en effet, disent les partisans de cette opinion, toute autre solution se heurterait, dans la pratique, à une quasi-impossibilité ; comment en effet, pourrait s'opérer le calcul à vol d'oiseau, à travers maisons et propriétés privées. Puis, ajoute-t-on, quel a été le but du législateur ? D'empêcher que les élèves, les affligés, les malades, les fidèles puissent apercevoir certains spectacles, entendre certaines paroles, de nature à les heurter, à les choquer, ou à exercer sur eux une mauvaise influence. Or ces spectacles ne peuvent guère être vus, ces paroles être entendues que de la voie publique, ou sur la voie publique ; peu importe en vérité le voisinage d'un débit s'il est séparé par un mur infranchissable de l'établissement protégé, s'il n'a avec celui-ci, que des communications longues et difficiles.

Et il faut également, a-t-il encore été soutenu, calculer la distance de porte d'entrée principale à porte d'entrée principale, celle par laquelle se fait la sortie des élèves, des fidèles et des consommateurs. Certes on ne peut songer à protéger durant tout leur trajet la moralité des enfants, le recueillement des fidèles, la douleur de ceux qui vont au cimetière ; mais c'est par la porte d'entrée que tous doivent passer ; c'est ce lieu central qui doit servir de point de départ pour le calcul de la distance.

Et en ce qui concerne le consommateur, celui-ci, libre à l'intérieur du débit, devra, lorsqu'il se trouvera dans la rue à proximité d'un établissement protégé, garder la décence,

Le silence qui convient. A ce point de vue également la distance doit se calculer à partir de la porte d'entrée du débit.

La distance doit se calculer à vol d'oiseau entre les deux points les plus proches de l'établissement protégé et de celui interdit.

Aucun de ces arguments n'est convainquant, et le mode de calcul préconisé nous paraît être arbitraire et peu conforme à la pensée du législateur; il est exact, en effet, que celui-ci a voulu protéger ceux qui fréquentent les établissements énumérés par la loi, contre certains spectacles, contre certaines auditions qui pourraient choquer la décence publique; or, ni la vue, ni le son, ne sont forcés de suivre les routes et les chemins; le rapporteur de la loi de 1913 a d'ailleurs usé d'une expression qui nous paraît décisive; il a expressément indiqué que le but de la loi était de permettre la création de « *périmètres de protection* » et les termes de l'article 9 de la loi de 1880 reflètent la même pensée; ils permettent, en effet, aux Maires de défendre la création de cabarets « *autour* » de certains établissements. Serait-il possible d'admettre que le rayon du cercle fixé varie selon la disposition des rues? Qu'il puisse, même, en raison de la présence d'un mur par exemple, être réduit à zéro; une pareille hypothèse serait contraire à l'idée même d'un « *périmètre fixé autour* » des établissements protégés. Les limites de ce périmètre ne peuvent que se calculer à vol d'oiseau.

Et il n'existe aucune raison sérieuse de calculer ces limites de porte d'entrée à porte d'entrée; c'est durant leur séjour dans l'établissement et non seulement au moment où ils entrent, ou sortent, que la loi a voulu protéger ceux dont elle s'occupe; le rapporteur de la loi de 1880 a parlé expressément du « personnel qu'abrite ces établissements ».

Ce qui est à protéger, a écrit avec raison un commentateur du Dalloz, c'est « l'établissement tout entier, afin que non seulement de sa porte d'entrée, mais d'aucune de ses fenêtres, d'aucune de ses parties, on ne soit exposé à voir malgré soi des spectacles, à entendre malgré soi des chants, qui froissent ou sont peu moralisateurs. Et il faut mettre l'établissement à l'abri du bruit qui peut s'élever de n'importe quelle partie du café; comme aussi des scènes qui peuvent être aperçues par les ouvertures, portes ou fenêtres autres que la porte principale ». Prenons un exemple, il serait de toute évidence inadmissible qu'un débit puisse s'installer à proximité d'un cimetière très étendu, et n'ayant qu'une porte d'entrée, sous le prétexte qu'il serait à la distance légale de cette porte; cette circonstance n'empêcherait nullement ceux qui se trouvent dans le cimetière d'être troublés par les chants de gaieté venant du cabaret.

Concluons donc que la distance fixée par les arrêtés doit se calculer à vol d'oiseau, et entre les deux points les plus proches de l'établissement protégé et de l'établissement interdit.

Et si on se souvient que le but de la loi est non seulement d'éviter certains cas de voisinage, qui pourraient devenir une cause de scandale et de trouble, mais aussi de limiter le nombre des débits de boissons, il sera facile de constater que cette seconde solution est beaucoup plus conforme au double but poursuivi par le législateur.

Telle est d'ailleurs la solution que la Cour de cassation a fini par imposer.

La jurisprudence s'était d'abord montrée hésitante; de nombreuses décisions avaient admis le mode de calcul en

suivant les rues et de porte à porte (Tribunal de simple police de Baccarat, 17 novembre 1885, Dalloz 1886, 5-10). Un jugement du Tribunal correctionnel d'Avignon avait statué en ce sens dans une espèce assez curieuse; l'immeuble dans lequel le prévenu avait établi son débit était adossé à une partie du rempart d'Avignon qui, de l'autre côté, servait de clôture à l'hôpital; le Tribunal avait acquitté le prévenu, motif pris de ce que la distance (250 mètres) fixée par l'arrêté municipal devait être calculée « non à vol d'oiseau mais de l'axe de la porte du débit à l'axe de la porte de l'hôpital » laquelle se trouvait à plus de 250 mètres de la première (Avignon, sans cassation, Bulletin 1910, page 280).

La Cour suprême, affirmant ainsi le principe que la distance devait se calculer à vol d'oiseau, a cassé impitoyablement toutes les décisions qui avaient admis le mode de calcul de la distance en suivant les rues (Cassation 4 mai 1912, Bulletin page 457; Cassation 30 mars 1910, Bulletin page 280).

Et la Cour de cassation a d'autre part décidé expressément « qu'il échet uniquement de faire état de la distance qui existe entre l'emplacement affecté à un débit de boissons et les établissements protégés, qu'il est contrevenu à l'arrêté si cette distance est inférieure à celle qui est prévue, alors même que la porte d'entrée du débit est à une distance supérieure de toute porte donnant accès dans une école publique » (Cassation 3 août 1916, Bulletin page 315).

Ainsi il est de jurisprudence constante que la distance doit se calculer à vol d'oiseau entre les deux points les plus proches de l'établissement interdit et de l'établissement protégé.

Quant aux difficultés pratiques que peut présenter ce mode de calcul, il est indéniable qu'elles existent; mais il n'y a pas lieu de les exagérer; en effet les plans cadastraux permettront en général de calculer à vol d'oiseau les distances d'une façon suffisamment précise.

VI. — DROITS ACQUIS

L'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 dispose que les Maires pourront prendre des arrêtés pour déterminer « sans préjudice des droits acquis » les périmètres de protection.

Et l'article 46 de la loi du 30 juillet 1913 qui donne aux Préfets les mêmes droits qu'aux Maires, contient la même réserve.

Il résulte donc de ces textes que les arrêtés pris par l'autorité préfectorale ou municipale, en vertu des textes précités, ne peuvent préjudicier aux droits acquis.

Les lois pénales n'ont pas en général le même scrupule; mais il y a lieu de remarquer que nous sommes ici en matière de règlements de police, et qu'en cette matière le respect des droits acquis est la règle. (Cassation 1^{er} juillet 1917, S. 98. 1. 158, 29 juillet 1898, S. 1900. 1. 57).

Mais quel est le sens exact des mots « sans préjudice des droits acquis »...? Quelle est l'étendue de la réserve ainsi apportée aux pouvoirs des Maires et des Préfets? Telle est la question que nous devons résoudre et qui a donné lieu à de vives controverses.

Une remarque préliminaire s'impose à ce sujet; les arrêtés municipaux ou préfectoraux sont pris dans un

but d'intérêt général, et pour répondre au vœu du législateur; il n'y a donc lieu de n'admettre qu'avec une grande circonspection l'existence de droits particuliers qui paralysent l'application de ces arrêtés et la mettent en échec; une interprétation rigoureuse de la loi s'impose en cette matière.

Le débitant qui exploite son établissement antérieurement à l'arrêté possède un droit acquis.

Un premier point est certain; en autorisant l'autorité administrative à fixer les distances auxquelles les débits ne pourraient être « établis autour des écoles, hospices, etc.... » la loi n'a prohibé que la création de nouveaux débits; l'expression « droits acquis » vise en conséquence de toute certitude le cas du cabaretier qui exploite son débit antérieurement à l'arrêté.

Conditions nécessaires pour pouvoir se prévaloir d'un droit acquis.

Pour échapper à l'application de celui-ci, pour pouvoir exciper d'un droit acquis, le débitant doit donc faire la preuve :

1° Qu'il exploitait son débit;

2° Que cette exploitation était antérieure à l'époque à laquelle l'arrêté est entré en vigueur.

Ces deux points méritent d'être étudiés séparément.

Il faut d'abord, disons-nous, que le débitant justifie qu'il exploitait son débit, et tout de suite une difficulté s'élève; une exploitation de fait, alors même qu'elle serait irrégulière, illégale suffira-t-elle à constituer un droit acquis?

Prenons un exemple: un débitant poursuivi reconnaît n'avoir fait aucune déclaration d'ouverture de débit avant la date de l'arrêté aux dispositions duquel il est inculpé d'avoir contrevenu; mais il fait la preuve, irréfutable, que son débit était ouvert en fait à l'époque indiquée. Peut-il exciper d'un droit acquis?

Oui, a-t-on soutenu, car il y a bien eu exploitation d'un débit antérieurement à l'arrêté; celui-ci ne prohibant que les nouveaux débits ne peut s'appliquer à un débit déjà ouvert, déjà existant. Certes le débitant en question s'est rendu coupable du délit d'ouverture de débit sans déclaration, et il est de ce chef passible des sanctions prévues par l'article 4 de la loi du 9 novembre 1915; mais cette infraction est entièrement distincte de celle d'ouverture de débit dans une zone protégée, infraction qui entraîne la fermeture du débit. Le punir également de ce chef serait mêler deux infractions, ajouter arbitrairement une pénalité à celles prévues par l'article 6.

Une pareille argumentation nous paraît inopérante. Un débit ouvert sans déclaration de façon illégale, n'a pas d'existence aux yeux de la loi, et son propriétaire ne saurait invoquer de droits acquis à en continuer l'exploitation; pour emprunter une comparaison au droit civil, nous dirions volontiers qu'il s'agit d'une possession entachée du vice de clandestinité et qui, comme telle, ne peut servir de base à une acquisition de droits; la théorie contraire nous paraît antijuridique, immorale, et elle laisse la porte ouverte à toutes les discussions, à tous les arbitraires.

Concluons en conséquence que la déclaration préalable à la Mairie est nécessaire pour constituer un droit acquis.

La jurisprudence est d'ailleurs en ce sens; la Cour de cassation (27 juin 1908, Bul. page 505) a formellement décidé que l'interdiction par un arrêté municipal d'ouvrir de nouveaux débits dans un périmètre déterminé, n'impliquait aucune exception pouvant être invoquée en faveur de

débits ouverts antérieurement en fait, mais sans déclaration préalable (1).

Et il faut admettre une autre conséquence logique du principe que seule peut donner lieu à un droit acquis une ouverture régulière, accomplie conformément à la loi; une pareille ouverture n'est possible que quinze jours après la déclaration (articles 1 et 6 L. 9 novembre 1915). Pour pouvoir exciper d'un droit acquis le débitant devra en conséquence justifier que l'ouverture de son débit, anté-

(1) « Attendu que pour soutenir que l'arrêté du 10 juillet 1905 ne lui est pas applicable, le demandeur excipe de ce que, conformément à la délibération du Conseil Municipal, cet arrêté ne porte interdiction, à distance de moins de 50 mètres, des cimetières, églises et écoles, qu'en ce qui touche les nouveaux débits, alors que celui qui est en cause, aurait été de fait ouvert et serait exploité depuis le 10 juin précédent.

« Mais attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1880 toute personne qui veut ouvrir un débit de boissons à consommer sur place est tenue de faire 15 jours au moins à l'avance et par écrit une déclaration, et que l'infraction à cette disposition fait encourir aux termes de l'article 4 une amende de 16 à 100 francs.

« Attendu par suite, que en défendant « d'ouvrir » de nouveaux débits, dans le périmètre qu'il détermine, l'arrêté du 10 juillet 1905 n'a ni voulu ni pu excepter de l'interdiction qui y est édictée des débits dont le fait d'ouverture, non précédé, comme en l'espèce, de la déclaration qu'exige la loi, a constitué les tenanciers en l'état de délit; qu'en employant ces expressions l'arrêté a simplement entendu se référer à la réserve « des droits acquis » au sens de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880.

« Sur le deuxième moyen pris aussi par le prévenu de la violation de l'article 9 précité, en ce que le jugement a refusé de lui reconnaître un droit acquis pour le débit de boissons par lui ouvert le 10 juin 1905, en dehors de toute déclaration à l'autorité administrative.

« Attendu qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi de 1880 qu'il ne peut y avoir de droits acquis pour l'intéressé que si, dans le délai de quinzaine après la déclaration qu'exige l'article 2, l'autorité municipale n'a pas usé de la faculté à elle impartie dans l'article 9 de la dite loi; qu'il est constaté par le jugement que lorsqu'est intervenu l'arrêté du 10 juillet 1905, le prévenu n'avait fait encore aucune déclaration d'ouverture du débit; qu'il s'ensuit que, à la date de l'arrêté le délai de quinzaine, à l'expiration duquel seulement il peut être excipé d'un droit acquis, n'avait même pas commencer à courir ».

« Attendu que vainement Demarthiaux prétend que, faute par lui d'avoir fait la déclaration prescrite par la loi, la déclaration de quinzaine impartie à l'autorité municipale avait couru du jour ou, de fait, des le 10 juin précédent il avait ouvert son débit, qu'il doit au contraire être déclaré irrecevable à se prévaloir de l'état de débit dans lequel il s'était placé et qui n'a pu à aucun titre, ni faire couvrir à son profit le délai précité, ni devenir ainsi pour lui, en dehors des prévisions de l'article 9, la source d'un droit acquis ».

P. C. M. rejeté le pourvoi de Demarthiaux.

rieure à la mise en vigueur de l'arrêté municipal, a été faite après l'expiration du délai de quinzaine prévu par la loi; en d'autres termes la déclaration devra avoir été souscrite quinze jours au moins avant la mise en vigueur de l'arrêté (Cassation, même arrêt).

En sens contraire, il y a lieu de décider qu'une simple déclaration ne suffit pas à constituer un droit acquis, si elle n'a pas été suivie dans un délai raisonnable d'une ouverture de fait; il est nécessaire qu'il y ait eu exploitation du débit avant la mise en vigueur de l'arrêté; ce qui fonde le « droit acquis » c'est l'ouverture du débit et non une simple déclaration qui ne prouve même pas d'une façon certaine l'intention d'ouvrir, et il serait inadmissible qu'en prévision d'un arrêté éventuel un propriétaire se réserve le droit par une simple déclaration, non suivie d'effet, d'ouvrir un jour un débit dans la zone protégée.

Ces solutions sont d'ailleurs entièrement conformes au but poursuivi par le législateur, qui est de limiter le nombre de débits dans le voisinage de certains édifices.

La deuxième condition, nécessaire pour qu'un débitant puisse exciper d'un droit acquis à l'encontre d'un arrêté municipal ou préfectoral créant des zones de protection, est que l'ouverture légale du débit ait eu lieu antérieurement à l'époque où l'arrêté est entré en vigueur.

Il est en conséquence nécessaire de déterminer à partir de quel moment un pareil arrêté a force exécutoire.

Aux termes de l'article 95 al. 3 de la loi du 5 avril 1884, les arrêtés portant règlements permanents ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récépissé délivré par le Préfet ou par le Sous-Préfet; en conséquence, avant l'expiration de ce délai, un fait

contraire aux prescriptions d'un pareil arrêté ne peut donner lieu à des poursuites devant le Tribunal de simple police.

Y a-t-il lieu d'appliquer cette règle aux arrêtés pris par les Maires en exécution de l'article 9 de la loi de 1880? Oui, a répondu l'autorité administrative; la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 20 août 1880, relative à l'application de la loi du 17 juillet 1880 rappelle en effet aux Maires que les arrêtés qu'ils peuvent prendre, doivent toujours être soumis à l'approbation des Préfets, et ne deviennent exécutoires qu'un mois après la date de la réception à la Préfecture.

Dans certains cas les conséquences d'un pareil principe pouvaient devenir fâcheuses et aller à l'encontre du but poursuivi par le législateur, et de ce danger éventuel il ne peut être donné meilleur exemple que celui sur lequel la Cour suprême a été appelée à statuer.

Apprenant qu'un débitant avait l'intention de s'installer à proximité d'une école, le Maire, après avoir consulté le Conseil municipal, prend le 30 août un arrêté créant un périmètre de protection; le débitant cependant ouvre le 20 septembre son débit. 15 jours après avoir fait régulièrement sa déclaration. Poursuivi devant le Tribunal de simple police, il est relaxé motif pris que l'arrêté municipal n'était exécutoire qu'un mois après l'approbation préfectorale et qu'à cette date l'inculpé avait un droit acquis auquel il ne pouvait être porté atteinte.

La Cour suprême ainsi saisie de la question, n'a pas admis dans toute sa rigueur le principe établi par l'autorité administrative; elle a en effet considéré que l'arrêté du Maire pouvait, en raison de circonstances particulières,

présenter un caractère d'urgence et qu'à ce titre, conformément à une jurisprudence constante, il devenait exécutoire avant toute approbation; faisant application de cette théorie, elle a cassé le jugement précité de simple police (1) (Cassation 30 avril 1881, Bulletin page 195).

Il résulte de cette décision que les arrêtés municipaux pris en exécution de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 peuvent devenir exécutoires sur le champ, sous condition bien entendu que la publicité exigée par l'article 94 de la loi du 5 avril 1884 ait eu lieu. Et il est au surplus à noter que l'article 95 § 4 de la loi du 5 avril 1884 donne, en tous

(1) « Attendu que Buquet ayant l'intention d'ouvrir un cabaret dans la commune de Vendin-le-Vieil, a fait au Maire à la date du 26 août, la déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 18 juillet 1880, en lui indiquant ses nom, prénoms, domicile, et notamment la situation ou il entendait ouvrir ce débit.

« Attendu qu'il devait être placé dans une maison attenante à l'école des filles et à la Mairie; qu'il résultait de ce fait une grave atteinte à la décence et à la moralité publique, que le législateur a entendu sauvegarder par les dispositions de l'article 9 de la dite loi.

« Attendu, en conséquence, que le Maire de la commune en vertu de cet article, convoqua le conseil municipal pour le dimanche 29, et, à la suite de la délibération qui eut lieu, prit, à la date du 30, un arrêté portant qu'aucun cabaret ou débit de boissons ne pourrait être établi à moins de 30 mètres de distance des édifices consacrés aux différents cultes, des cimetières, collèges, hospices, des écoles primaires ou autres établissements d'instruction publique.

« Que cet arrêté fut publié et affiché; que néanmoins le 20 septembre, le débit fut ouvert, et le même jour un procès-verbal fut dressé contre le nommé Buquet; que cet arrêté portant règlement permanent au point de vue des prescriptions qu'il contenait avait également en ce qui touchait le nommé Buquet, un caractère d'urgence à raison des circonstances particulières de l'espèce.

« Attendu qu'à la date du 30 décembre un second procès-verbal fut dressé à raison de la contravention constatée par le procès-verbal antérieur.

« Attendu que, traduit devant le Juge de Police, Buquet fut renvoyé de la poursuite sur le motif qu'aux termes de la loi du 17 juillet 1880 toute personne peut ouvrir un débit de boissons quinze jours après la déclaration par elle faite; qu'à la vérité, aux termes de l'article 9 de la loi, l'autorité peut prendre un arrêté interdisant l'ouverture d'un débit à une distance déterminée des édifices consacrés à un culte quelconque, des cimetières, des hospices, des écoles primaires, mais sans préjudice des droits acquis. Que, dans l'espèce, l'arrêté pris par le Maire avant l'expiration du délai de quinzaine, n'était exécutoire, aux termes de la loi du 18 juillet 1837, qu'un mois après l'approbation préfectorale, et qu'à ce moment Buquet avait un droit acquis auquel il ne pouvait être porté atteinte.

cas, au Préfet, le pouvoir d'autoriser en cas d'urgence l'exécution immédiate des arrêtés du Maire.

La conséquence logique et nécessaire du principe affirmé par la Cour de cassation est qu'un débitant, pour pouvoir exciper d'un droit acquis dans le sens de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, doit avoir, dans les conditions légales, ouvert son débit avant le jour où l'arrêté municipal créant une zone de protection a été régulièrement publié et affiché.

En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux pris en exécution de l'article 46 de la loi du 30 juillet 1913, aucune discussion ne peut s'élever quant à la date de leur entrée en vigueur; ils sont évidemment obligatoires dès leur publication.

Ainsi, il est incontestable que le débitant qui exploite régulièrement son débit, avant la mise en vigueur d'un arrêté, possède un « droit acquis » à continuer son exploitation durant sa vie; mais il est nécessaire maintenant de déterminer l'étendue du « droit acquis ».

Le débitant qui ferme son café pour une cause quelconque, conserve-t-il indéfiniment le droit de procéder à la réouverture de celui-ci?

« Attendu que tel ne peut être le sens et la portée de la loi du 18 juillet 1880, qu'elle doit être entendue et appliquée dans toutes ses dispositions; que si toute personne peut ouvrir un cabaret sans autorisation, et quinze jours après une simple déclaration faite à l'autorité compétente, ce droit se trouve réduit et réglementé par les dispositions de l'article 9.

« Attendu que c'est en vue de l'application de cet article que le déclarant doit indiquer le lieu où il entend ouvrir un débit, et que le délai de quinzaine qu'il doit observer, a nécessairement pour but de donner à l'autorité municipale le temps nécessaire pour apprécier les inconvénients qui peuvent résulter de la proximité de certains établissements.

« Attendu que, s'il en était autrement, si le débitant pouvait prétendre qu'après ce délai de quinzaine il a un droit acquis, l'article 9 ne pourrait jamais recevoir son application; qu'il faut donc reconnaître qu'il ne peut y avoir droit acquis, dans les termes sagement interprétés de la loi du 18 juillet 1880, que si, dans le délai de quinzaine, l'autorité municipale n'a pas usé de la faculté qui lui appartient conformément à l'article 9.

Attendu, au surplus, que cet arrêté avait été légalement pris et que son caractère d'urgence en expliquait et en commandait l'exécution ».

Doit-on reconnaître au débitant le droit de transformer et d'agrandir son débit? Celui de transférer le débit dans un autre point de la zone protégée? De transmettre le droit qu'il possède?

Doit-on même adopter une interprétation encore plus extensive de la loi, et admettre que les droits sont attachés à l'immeuble lui-même, et que là où il y avait un cabaret il pourra toujours en exister un, pourvu qu'il n'y ait pas une trop longue interruption entre l'ancienne et la nouvelle exploitation?

Il est facile de comprendre combien de pareilles questions présentent d'intérêt pour les débitants et elles méritent d'être étudiées soigneusement.

Le débitant qui ferme son établissement pour une cause quelconque garde-t-il indéfiniment le droit de procéder à sa réouverture?

Le droit acquis persiste-t-il malgré la fermeture du débit; quelle qu'en soit la durée de la fermeture?

Envisageons un cas pratique; un débitant exploite en vertu d'un droit acquis un café dans la zone protégée; pour une cause quelconque il est amené à le fermer; si longue que soit la période de fermeture le débitant conserve-t-il toujours le droit d'ouvrir à nouveau son établissement?

Une réponse négative s'impose; il serait trop contraire au but poursuivi par le législateur d'autoriser la résurrection de cafés disparus depuis 5 ou 10 ans, mais la difficulté est alors de préciser à partir de quel délai le débitant devra être considéré comme ayant perdu le droit acquis dont il disposait.

La loi est restée muette sur ce point, mais elle contient cependant une disposition qui doit trouver son application en notre matière.

L'article 11, alinéa 1 de la loi du 9 novembre 1915, article qui fait partie du titre II applicable seulement aux débits de spiritueux, dispose « tout débit qui a cessé d'exister depuis un an est considéré comme supprimé et ne peut plus être transmis ».

Y a-t-il lieu d'étendre cette règle aux débits ouverts dans une zone protégée?

Un point paraît certain; c'est que lorsque un pareil établissement est un débit de spiritueux il est impossible de ne pas lui faire application de la règle précitée, en vain alléguerait-on que le titre 1 de la loi du 9 novembre 1915 (dans lequel se trouve l'article maintenant en vigueur l'article 9 de la loi de 1880), et le titre II de la même loi de 1915 régissent des matières différentes, et qu'il est impossible de faire application aux unes des dispositions qui réglementent les autres; le texte en question est général et ne comporte aucune distinction. Nous verrons d'ailleurs que le législateur a modifié l'alinéa 4 de l'article 10 de la loi, pour éviter les conséquences que la première rédaction du texte aurait pu avoir en ce qui concerne la création de débits dans la zone protégée; c'est la preuve que les dispositions du titre II de la loi du 9 novembre 1915 peuvent exercer leurs effets sur les situations régies par les lois de 1880 et de 1913.

Mais y a-t-il lieu d'étendre cette règle en ce qui concerne les débits de boissons hygiéniques? Certes, une différence de traitement entre les deux catégories d'établissement paraît illogique; cependant aucune disposition n'autorise l'extension aux débits de boissons hygiéniques des règles spécialement prévues pour les débits de spiritueux. Nous inclinons en conséquence à ne pas accepter l'extension

envisagée, et à admettre que la question de savoir si un débit de boissons hygiéniques installé dans une zone protégée doit être considéré comme définitivement fermé est une question de fait ; il appartiendra aux juges d'apprécier, dans chaque espèce, selon les circonstances de la cause, si la fermeture avait un caractère temporaire ou permanent, si elle constituait de la part du débitant un abandon définitif de son droit et si le débitant doit en conséquence être réputé avoir perdu ou gardé ce droit.

Et à cet égard il y a lieu de se souvenir qu'une interprétation rigoureuse de la loi s'impose.

Le débitant qui bénéficie un droit acquis est-il autorisé à agrandir et à transformer son établissement situé dans la zone protégée?

Le droit acquis donne-t-il le droit d'agrandir l'établissement?

Précisons immédiatement par un exemple la portée et l'intérêt de la question.

En vertu d'un droit acquis, un débitant exploite dans un périmètre protégé un petit cabaret, composé d'une modeste salle qui peut contenir quelques tables. Doit-on lui reconnaître le droit, en achetant au besoin un immeuble voisin, de transformer son débit en un vaste établissement, un immense café?

La solution affirmative se recommande d'excellents arguments ; il ne s'agit pas en effet ici de l'ouverture d'un nouveau débit, seule prohibée par la loi, mais bien de la transformation d'un ancien débit. Et où s'arrêterait d'ailleurs, si elle était admise, la prohibition ? Logiquement tout agrandissement, si petit soit-il, devrait être interdit ; une pareille limitation constituerait une atteinte intolérable aux droits de propriété.

Sans méconnaître la valeur des arguments ainsi invoqués, la solution opposée nous paraît cependant devoir être préférée; elle est seule conforme au but poursuivi par le législateur, car le voisinage de vastes cafés est de toute évidence plus choquant que celui de modestes débits; et le texte n'est nullement contraire à cette solution négative; à sa prohibition générale d'établir des débits dans la zone interdite, la loi n'apporte qu'une restriction; le respect des droits acquis : voilà la seule limitation admise par le texte; or quel est en espèce le droit acquis du débitant? sinon d'exploiter son commerce dans les mêmes conditions, dans les mêmes limites que précédemment; l'empêcher d'agrandir son débit ne constitue nullement une violation des droits acquis. Si la jurisprudence d'ailleurs, ainsi que nous le verrons, prohibe le transfert des débits dans la zone protégée, c'est qu'elle considère que le transfert en question constitue, par rapport au nouvel immeuble que l'établissement occupe, l'ouverture d'un débit; un pareil raisonnement paraît pouvoir être étendu à notre espèce; l'agrandissement sur lequel l'agrandissement s'étend l'ouverture d'un nouveau débit constitue par rapport à l'emplacement nouveau débit (1).

Ajoutons immédiatement qu'un pareil principe demande à être appliqué avec une certaine tolérance, et qu'il ne

(1) La jurisprudence, à notre connaissance, n'a pas statué sur la question; il serait inexact de citer comme contraire à la solution préconisée un arrêt de la Cour de Cassation (30 décembre 1920, Gazette du Palais 2 mars 1921) qui a statué dans l'espèce suivante : Un débitant, dont l'établissement se trouvait dans un périmètre interdit, avait acheté un débit contigu au sien, mais exploité, dans un immeuble différent, et il avait réuni les deux établissements de manière à n'en former qu'un seul. La Cour de Cassation a déclaré qu'aucune infraction ne pouvait être relevée à l'encontre de ce débitant; mais il importe de noter que celui-ci s'était rendu régulièrement acquéreur du second débit, que l'agrandissement de son établissement était en conséquence constitué par la fusion de deux débits dont chacun avait une existence légale. La situation est donc entièrement différente de celle que nous examinons.

saurait être question d'interdire au débitant toute transformation de son établissement. Seul nous paraît devoir être prohibé (et ce sera là une question d'espèce), un agrandissement, une extension du débit, qui dépassera les limites d'un simple aménagement intérieur, qui sera tel qu'il constituera presque l'ouverture d'un nouveau débit.

Le débitant peut-il en vertu d'un droit acquis transférer son débit dans la zone interdite?

Le droit acquis donne-t-il le droit de transférer le débit dans la zone interdite?

La question se pose d'abord en ce qui concerne un débit établi hors de la zone, et que son propriétaire veut transférer à l'intérieur de la zone. Doit-on lui reconnaître ce droit?

Les arguments de ceux qui soutiennent l'affirmative sont aisés à deviner.

Voici leur raisonnement :

Ce que la loi prohibe, c'est l'ouverture de nouveaux débits et non le transfert d'établissements déjà existants; par les mots « sans préjudice des droits acquis » la loi a entendu réserver les droits qui dérivent de la déclaration d'ouverture d'un débit, faite antérieurement à la publication de l'arrêté; or, la même loi prévoit et autorise la translation d'un débit, sous la seule condition d'une déclaration faite au moins 8 jours à l'avance; en conséquence toute translation est licite pourvu qu'elle satisfasse à cette condition et il n'est pas possible d'exiger arbitrairement une seconde condition, dont il n'est pas fait mention dans la loi et qui consisterait à n'être pas effectuée dans le périmètre protégé.

Aucun des arguments ainsi invoqués n'est convaincant et la solution contraire doit prévaloir; une raison décisive impose en effet son adoption; c'est qu'elle est seule con-

forme à l'esprit de la loi, au but poursuivi par le législateur, qui a été d'empêcher les débits de pouvoir s'installer dans le voisinage de certains édifices. Le texte d'ailleurs est en faveur de cette interprétation; il prohibe en effet l'ouverture des débits, or la translation d'un débit constitue l'ouverture du débit en question par rapport au nouvel immeuble qu'il occupe.

La loi du 9 novembre 1915, statuant sur les débits de spiritueux, a d'ailleurs apporté un argument nouveau, et décisif à l'appui de cette solution.

L'article 1^{er} du décret du 7 janvier 1915 qui prohibait l'ouverture de débits de spiritueux ajoutait que « n'est pas considéré comme ouverture d'un nouveau débit le transfert d'un débit déjà existant, si ce transfert est effectué dans un rayon de 100 mètres ».

Il est facile de deviner l'application que les débitants voulaient faire en notre matière, de ce texte.

Seule disaient-ils, est prohibée l'ouverture de nouveaux débits dans la zone protégée; or, aux termes mêmes du décret, le transfert dans le rayon autorisé ne constitue pas une ouverture de débit; en conséquence le transfert dans la zone interdite, pourvu qu'il ait lieu dans le rayon indiqué, est licite.

C'est pour éviter une pareille interprétation que la loi du 9 novembre 1915 a expressément spécifié dans son article 10, relatif aux débits de spiritueux, que la translation dans un rayon de 150 mètres ne serait pas considérée comme ouverture d'un nouveau débit, à condition que cette translation ne soit pas opérée dans une zone établie par disposition de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 ou de l'article 46 de la loi des finances du 30 juillet 1913 ».

Mais la question du transfert devient plus délicate lorsqu'il s'agit d'un débit transféré, non de l'extérieur de la zone à l'intérieur, mais bien d'un point de la zone à un autre point de cette même zone, chaque fois en un mot que le débit existait déjà dans le périmètre de protection.

Les partisans de la légalité de ce transfert reprennent les arguments déjà invoqués, mais qui ont plus de force encore en l'espèce; un pareil transfert, ajoutent ils, ne peut soulever d'objection; le débit a en effet un droit acquis à subsister dans la zone protégée; peu importe en vérité qu'il se trouve sur un point ou sur un autre de cette zone, et au point de vue pratique la solution opposée aboutirait à mettre à la merci du propriétaire de l'immeuble le débitant qui, se trouvant dans l'impossibilité de transporter son commerce dans le voisinage, dans le quartier ou il a une clientèle acquise, se trouverait contraint d'accepter les conditions les plus draconiennes.

Malgré ces arguments, la circonstance que le débit était déjà exploité à l'intérieur du périmètre de protection, ne nous paraît en rien devoir modifier la solution admise; dans ce cas, comme dans celui qui précède, la translation du débit constitue, par rapport au lieu où le débit est transféré, l'ouverture d'un nouvel établissement. Et les mêmes raisons commandent une interprétation rigoureuse de la loi, il serait, en effet, trop contraire au but poursuivi par le législateur, d'autoriser un débitant à se rapprocher plus encore qu'il ne l'était d'un édifice protégé; et il y a en conséquence, lieu de conclure que la loi prohibe le transfert à l'intérieur du périmètre de protection d'un débit, alors même que ce débit existait déjà dans le périmètre en question.

Ces solutions ont été consacrées par la jurisprudence « Attendu » dit un arrêté de la Cour de Cassation du 29 mars 1912. D. 1912-1-151 « que les cafés, cabarets et débits de boissons qui existaient antérieurement à l'arrêté municipal pris en conformité de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, ne peuvent demeurer ouverts à l'intérieur du périmètre défendu, qu'autant qu'ils continuent à être exploités dans les mêmes immeubles ».

« Qu'il ne saurait être excipé de « droits acquis », au regard de la prohibition édictée par cet article, en faveur d'établissements qui ont été transférés dans des immeubles autres que ceux où ils étaient exploités lors de la publication de l'arrêté ».

« Attendu que le débitant ne peut se prévaloir de cette circonstance que le débit était déjà exploité à l'intérieur de ce même périmètre ».

« Que la translation de ce débit constitue, par rapport au lieu où l'établissement est transféré, l'ouverture d'un nouveau débit qui tombe comme telle sous la prohibition de l'arrêté » (4).

De même, le propriétaire d'un débit établi dans le périmètre d'un édifice protégé, ne peut invoquer aucun droit acquis à l'effet de transporter son débit dans le périmètre d'un autre établissement également protégé par l'arrêté. (Cassation 5 août 1911 — D. 1912-1-213).

(1) Mêmes solutions Cassation II juin 1914 — 13 avril 1916, 2 décembre 1916 — D. 1917-1-41.

Cette jurisprudence paraît cependant rencontrer encore de la résistance de la part de certains tribunaux; un jugement du Tribunal Correctionnel de Compiègne, de janvier 1922, que l'on trouvera relaté plus loin semble encore admettre la solution contraire.

Le droit acquis dont bénéficie un débitant constitue-t-il un droit exclusivement personnel, qui disparaît avec la personne de son titulaire? ou bien constitue-t-il un droit transmissible qui passe aux héritiers, et que le débitant peut céder de son vivant?

Le droit acquis
est-il personnel ou
transmissible?

Certes, la réponse négative à la question ainsi posée serait absolument conforme au but poursuivi par le législateur, car, ainsi, serait supprimé dans un délai assez bref, tous les débits installés dans le voisinage des établissements protégés.

Mais une pareille solution constituerait une véritable expropriation qui, pour n'en être pas immédiate, n'en serait pas moins certaine; le fonds de commerce représente dans le patrimoine du débitant une valeur régulièrement acquise et dont il ne peut être dépossédé, il y aurait atteinte à son droit de propriété, et par conséquent violation des droits acquis, si désormais il était dépouillé du droit d'aliéner.

Au surplus, la règle commune est celle de la transmissibilité des droits; il n'y a d'exception à cette règle que celles qui dérivent d'une disposition expresse de la loi, ou de la nature même des droits en question; or, nous ne nous trouvons dans aucun de ces deux cas.

Il y a donc lieu de décider, et la jurisprudence est formelle en ce sens, (Cassation 5 août 1911-S-1912-1-352), que le droit d'exploiter un débit situé à l'intérieur d'une zone protégée, n'est pas un droit exclusivement personnel, attaché à la personne du propriétaire ou gérant de l'établissement, mais qu'il constitue un droit transmissible qui peut être cédé.

Le droit acquis
est-il attaché à
l'immeuble.

Les droits acquis réservés par la loi sont ils attachés à l'immeuble, de telle sorte que là ou il y avait un cabaret; il pourra toujours en exister un, pourvu qu'il n'y ait pas trop longue interruption entre l'ancienne et la nouvelle exploitation?

Précisons par un exemple pratique la portée et l'intérêt de la question, et nul exemple ne peut être mieux choisi que celui sur lequel la Cour de Cassation a été appelée à statuer (Cassation 31 mai 1913 D-1914-1-411).

Un sieur de Reiset était devenu acquéreur en 1908 d'un immeuble à usage d'hôtel et de café restaurant, situé à moins de 50 mètres d'une église; l'immeuble était loué à un M. Cheron qui exploitait l'établissement sous l'enseigne d'Hôtel des Voyageurs; à l'expiration de son bail le 1^{er} février 1910, l'hôtelier ne le renouvela pas, transporta son fonds de commerce dans un autre immeuble de la même commune, ou il continua l'exploitation sous la même dénomination; or le 17 janvier 1910 un arrêté du Maire de la commune intervenait, interdisant l'ouverture de débits dans un rayon de 50 mètres autour des églises; de Reiset, après avoir vainement cherché un locataire, se décida à exploiter lui-même son immeuble, selon sa destination primitive; il fit une déclaration d'ouverture de débit le 13 avril 1912 et ouvrit le 5 mai.

Cette ouverture était-elle légale, et de Reiset pouvait-il se prévaloir, à l'encontre de l'application de l'arrêté municipal, d'un droit acquis?

L'affirmative a été soutenue, l'immeuble, a-t-on dit, ayant reçu antérieurement à l'arrêté municipal, la destination de débit de boissons, avait un droit acquis à la conserver,

car les droits acquis, ainsi qu'il l'a été dit, ne sont pas personnels aux débitants.

Puis, a-t-on ajouté, la loi ne fait pas de distinction entre les droits acquis qu'elle réserve : or le prix de location d'un immeuble affecté à un débit de boissons peut être plus élevé que s'il était affecté à tout autre commerce ; le droit de louer à un débitant constitue donc un droit acquis appartenant au propriétaire, et dont seule une disposition expresse de la loi pourrait le priver.

Une pareille interprétation de la loi doit cependant être repoussée, elle est d'abord trop contraire aux idées du législateur car elle assurerait, en effet, le maintien perpétuel des débits dans la zone protégée. Il paraît de plus hors de doute que le législateur a voulu établir une servitude au détriment des immeubles situés dans la zone protégée. Le rapporteur devant le Sénat reconnaissait que l'article 9 constituait une limitation du droit de propriété, dont, ajoutait-il, il fallait savoir user modérément. Dire enfin que le « droit acquis n'est pas personnel au débitant ne signifie nullement qu'il est attaché à l'immeuble ; quels « droits acquis » pourrait en effet invoquer l'acquéreur de l'immeuble ? Il n'en possède pas lui-même, puisqu'il est nouveau débitant dans la zone interdite. Il ne bénéficie pas de ceux du précédent propriétaire puisqu'il n'est en aucune manière son ayant droit. Le droit est attaché non à l'immeuble, mais au fond de commerce, à l'établissement, et il ne constitue nullement un droit réel inhérent à l'immeuble (1).

(1) Une jurisprudence constante s'est toujours affirmée dans ce sens ; la Cour de Cassation a toujours maintenu le principe (Cassation 5 août 1911-D-1911-1-213) que « si par les mots « droit acquis », la loi a entendu réserver les droits attachés aux établissements ouverts dans la zone pro-

La solution ainsi adoptée n'empêche nullement le propriétaire d'un débit de reprendre personnellement, postérieurement à un arrêté municipal créant un périmètre de protection, l'exploitation d'un débit qu'il avait loué à un gérant, si sa propriété remonte à une date antérieure à l'arrêté en question. La Cour de Cassation (4 juin 1915-S) a statué en ce sens, en décidant que le droit acquis devait profiter au propriétaire qui, après une cession temporaire reprenait la gestion de son établissement.

En dehors des conditions extrêmement strictes que nous venons d'exposer, le débitant ne saurait invoquer le bénéfice de « droits acquis ». Il est, en conséquence, à peine besoin d'indiquer que la tolérance, l'abstention du Parquet ne saurait constituer un droit acquis.

Et comme, ainsi que nous le verrons plus tard, l'établissement d'un débit dans une zone protégée doit être considérée comme une infraction continue, il en résulte qu'à aucun moment, depuis si longtemps que dure son exploitation, le débitant qui a ouvert un café en violation d'un arrêté, ne peut invoquer un droit acquis résultant de la prescription de l'action publique. Il restera toujours exposé à des poursuites.

tégée, au moment de la publication d'un arrêté, et non aux personnes des propriétaires et gérants, cette disposition ne saurait être appliquée qu'à la condition qu'il s'agisse du même établissement. « Et dans l'espèce précitée, la Cour a rejeté le pourvoi formé par le débitant qui avait été condamné par le Tribunal Correctionnel.

« Attendu qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 17 juillet 1880, que la dite loi ne reconnaît d'autres droits acquis que ceux qui dérivent de la déclaration d'ouverture qu'elle prescrit, c'est-à-dire ceux attachés aux établissements ayant fait l'objet d'une déclaration non contredite dans le délai de quinzaine conformément à l'article 2 de la loi.

« Qu'il ne saurait être excipé d'un droit acquis, lorsque l'autorité municipale antérieurement à la déclaration ainsi exigée, a pris un arrêté interdisant l'installation d'un débit à une distance déterminée de certains établissements, et qu'au mépris de cette interdiction il a été procédé dans un immeuble appartenant à la zone protégée à l'ouverture d'un nouvel établissement absolument distinct de celui précédemment et régulièrement ouvert dans le même immeuble ».

§ VII. — SANCTIONS DES PROHIBITIONS ÉDICTÉES PAR LA LOI

La sanction de la prohibition édictée par un arrêté préfectoral ou municipal, pris en exécution des lois de 1880 et de 1913 se trouve, comme pour toutes les infractions aux règlements de police, dans l'article 471 § 15. C. pénal, qui punit d'une peine de 1 à 5 francs d'amende « ceux qui ont contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ».

La peine prévue étant une peine de simple police, l'infraction constitue une contravention de la compétence du Tribunal de simple police.

Cependant dans un cas la sanction nous paraît être différente et plus sévère; c'est lorsque le débit ouvert en violation de l'arrêté est un débit de spiritueux qui a été transféré dans la zone interdite.

Aux termes de l'article 10 de la loi du 9 novembre 1915, les débits de spiritueux, par opposition aux débits de boissons hygiéniques, sont ceux où l'on vend à consommer sur place « des spiritueux, des liqueurs alcooliques et des apéritifs autres que ceux à base de vin titrant moins de 23° ».

Or, l'article 10 de la loi du 9 novembre 1915, après avoir prohibé l'ouverture de nouveaux débits de spiritueux dispose : « N'est pas considérée comme ouverture d'un nouveau débit la translation d'un débit déjà existant, si elle est effectuée par le propriétaire du fonds... dans un rayon de 150 mètres, à condition que cette translation ne soit pas opérée dans une zone établie par application des dispositions de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 ou de l'article 46 de la loi des finances du 30 juillet 1913 ».

Pénalités et Juridictions compétentes pour connaître de l'infraction.

Et l'article 12 de la même loi punit d'une amende de 100 à 200 francs et de la fermeture « l'ouverture d'un débit de spiritueux en dehors des conditions indiquées ».

Donc, aux termes de l'article 10, la translation d'un débit de spiritueux dans une zone protégée constitue une ouverture de débit, en dehors des conditions prévues par la loi et elle tombe, à ce titre, sous l'application de l'article 12 qui prévoit une peine correctionnelle; l'infraction est en conséquence, dans ce cas, de la compétence du Tribunal Correctionnel.

Il y a lieu de remarquer que, lorsque le débit de spiritueux ouvert dans la zone protégée est un débit nouveau et non plus un débit transféré, cette ouverture tombe sous l'application, non seulement de l'article 471 § 15. Code pénal, mais également de l'article 12 de la loi du 9 novembre 1915, qui punit toute création de débits de spiritueux.

En conséquence, de toutes manières, toute ouverture d'un débit de spiritueux dans une zone protégée, que ce débit soit créé ou transféré, est passible des peines correctionnelles prévues par l'article 12 de la loi du 9 novembre 1915.

Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un débit de boissons hygiéniques, la sanction ne sera jamais que la peine de simple police prévue par l'article 471 § 15. C.P.

Cette différence de pénalité a-t-elle été voulue par le législateur? Rien n'est moins sur; mais elle se justifie entièrement, car le voisinage d'un débit de spiritueux offre, en toute évidence, plus d'inconvénients que celui d'un débit de boissons hygiéniques.

Les sanctions ainsi prévues sont d'ordre judiciaire. L'autorité administrative n'a aucun pouvoir pour faire

respecter sa décision, et nous avons vu qu'elle ne peut en aucune manière ni s'opposer à l'ouverture d'un débit, ni en ordonner et en assurer la fermeture.

Mais le droit d'ordonner la fermeture d'un débit, ouvert en violation d'un arrêté pris en exécution des lois de 1880 ou de 1913, appartient-il à l'autorité judiciaire?

L'autorité Judiciaire a-t-elle le droit d'ordonner la fermeture du débit.

En ce qui concerne les débits de spiritueux, aucune discussion ne peut s'élever : l'article 12 de la loi du 9 novembre 1915, sous l'application duquel, nous l'avons vu, tombe toujours l'ouverture d'un débit de spiritueux dans une zone protégée, dispose expressément « La fermeture du débit sera de plus ordonnée ». Mais en ce qui concerne les débits de boissons hygiéniques la loi est muette, aussi a-t-il été soutenu que le Juge de Simple Police ne pouvait, en appliquant la peine prévue par l'article 471. § 15. Code pénal, ordonner la fermeture ; aucun texte en effet, a-t-on dit, ne lui donne ce droit, et la fermeture en dehors des cas prévus par la loi constituerait une véritable expropriation du fonds de commerce par mesure de police.

Cependant, la solution affirmative s'impose. L'article 161.C.I.C. dispose en effet. « Si le prévenu est convaincu de contravention de police, le Tribunal prononcera la peine et statuera par le même jugement sur les demandes en restitutions et dommages intérêts ». La demande en restitution est celle qui tend à obtenir la remise à la partie lésée de l'objet dont elle avait été privé par la faute du prévenu ; la restitution « consiste essentiellement dans le rétablissement des choses dans l'état ou elle devraient être si l'infraction n'avait pas été commise : c'est la réparation naturelle et directe du dommage ». (Le Poittevin, Code d'Instruction criminelle annoté, art. 161 § 29 et suivants).

Le pouvoir attribué au juge d'ordonner la restitution, à donc pour conséquence nécessaire de lui permettre de prononcer la fermeture des établissements ouverts illégalement (Cassation 19 février 1898, D. 99 1 317 — 7 décembre D. 1910 1-107).

Ce principe doit être appliqué dans notre hypothèse; le Juge de simple police doit, en conséquence, ordonner la fermeture du débit ouvert en violation de l'arrêté municipal et préfectoral (1).

La fermeture du débit par décision du Tribunal soulève de nombreuses difficultés d'ordre pratique, que nous examinerons en étudiant la fermeture des débits de spiritueux. Quels que soient les motifs de la fermeture, la juridiction qui l'a prononcée, et la nature du débit, les solutions sont toujours les mêmes, et il y aura lieu d'appliquer en notre-espèce celles adoptées en matière de débits de spiritueux.

L'exploitation d'un débit dans une zone protégée constitue-t-elle une infraction successive ou instantanée? la question présente de l'importance en ce qui concerne le point de départ de la prescription qui, si l'infraction était instantanée, courrait du jour de l'ouverture irrégulière. Nous n'hésiterons pas à reconnaître, à l'exploitation illégale, en question, le caractère d'une infraction successive qui se produit par l'ouverture du débit renouvelée chaque jour (2).

(1) C'est dans ce sens que s'est décidée expressément la Cour de Cassation (2 décembre 1916 D. 1917-1-43)

« Attendu qu'aux termes de l'article 161-C. I. C., les tribunaux de police doivent, par le jugement qui prononce la peine, faire disparaître le préjudice que le contrevenant a causé à l'intérêt public en n'obtempérant pas au règlement.

« D'où il suit qu'en condamnant un débitant de boissons pour infraction à l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880, le Juge de police doit ordonner, par application de l'arrêté municipal la fermeture de l'établissement ».

(2) La Cour de Cassation a reconnu le même caractère à l'infraction d'ouverture de débit sans déclaration préalable. Cassation 30 décembre 1920 — Gazette du Palais 2 mars 1921.

CHAPITRE II

PROHIBITION DE L'OUVERTURE DE NOUVEAUX DEBITS DE SPIRITUEUX

Le titre II de la loi du 9 novembre 1915 portant « réglementation de l'ouverture de nouveaux débits de boissons » prohibe d'une façon absolue l'ouverture de nouveaux débits de spiritueux et même, mais alors avec certaines conditions, la réouverture ou le transfert de ces débits.

Ici le but poursuivi par le législateur est certain, hautement proclamé; c'est de limiter le nombre des cabarets. Le rapport de M. Guérin au Sénat est formel à cet égard : « Que le nombre de débits soit excessif c'est ce qu'il est difficile de contester; ce nombre a considérablement augmenté à la faveur du régime de liberté, on peut dire absolue créé par la loi du 17 juillet 1880....; d'après une note fournie par M. le Directeur général des Contributions Indirectes, il s'élevait au 31 décembre 1913 à 482.704. ce chiffre, qui représente en moyenne un débit par 80 habitants, est manifestement exagéré; il ne répond pas à des besoins sérieux, à des nécessités réelles, il contribue indiscutablement au développement de l'alcoolisme.... En diminuant le nombre des cabarets, on diminue par cela même la tentation et les occasions d'y entrer.... Il est donc permis de penser que la réduction du nombre des débits exercera une influence sur la consommation alcoolique...; en arrêtant le flot montant des créations nouvelles, on répond non seulement au vœu d'un grand nombre de départements, mais encore... ».

Les expressions dont a usé le rapporteur « Diminuer, réduire le nombre des débits de boissons » ne peuvent laisser aucun doute sur les intentions des auteurs de la loi; pour interpréter sainement celle-ci, il sera nécessaire de ne pas perdre de vue le but ainsi poursuivi par le législateur, et entre toutes les solutions proposées qu'autorise l'obscurité des textes, il y aura lieu, sans hésiter, de choisir celle qui sera la plus conforme au but indiqué, c'est-à-dire celle qui assurera la plus grande limitation du nombre des débits.

Nous étudierons successivement :

1° Quels sont les établissements auxquels s'appliquent les prohibitions édictées par le titre II de la loi du 9 novembre 1915;

2° Quelle est l'étendue de ces prohibitions;

3° Quelles sont les sanctions de ces prohibitions.

§ I. — QUELS SONT LES ÉTABLISSEMENTS AUXQUELS S'APPLIQUENT LES PROHIBITIONS ÉDICTÉES PAR LE TITRE II DE LA LOI DU 9 NOVEMBRE 1915.

Le titre II de la loi du 9 novembre 1915 ne s'applique (art. 10) « qu'aux cafés, cabarets ou débits de boissons à consommer sur place, où l'on vend des spiritueux et des liqueurs alcooliques, ou des apéritifs autres que ceux à base de vin et titrant moins de 23° ».

Ce sont ces débits qui, par opposition aux « débits de boissons hygiéniques », sont qualifiés de débits de spiritueux.

L'énumération de la loi est très claire et seuls les derniers mots réclament une explication; leur sens est précisé par les travaux préparatoires « Pour moi » disait M. le Sénateur Martin, auteur de l'amendement qui est devenu

Les établissements prohibés sont tous ceux où sont vendus des spiritueux, liqueurs alcooliques et apéritifs autres que ceux à base de vin et titrant moins de 23°.

le texte de loi « tous les apéritifs, amers, bitters qui ne sont pas à base de vin, qu'ils pèsent 23° ou 18°, sont des produits qui se boivent purs; ils peuvent être dangereux; ils doivent donc être considérés comme des boissons alcooliques. Quant aux vermouths, quinas, cocas, vins de gentiane qu'on vend dans les cafés, ceux qui auront plus de 23°, nous les rejeterons dans les liqueurs alcooliques des débits qui devront être soumis à la limitation, tandis que ceux au-dessous de 23° rentreront dans le cadre des boissons hygiéniques » (Sénat, séances des 1 et 2 décembre 1910. Journal Officiel des 2 et 3 décembre, débats parlementaires, pages 1823 et suiv. 1832).

Il résulte de ces indications que, sont en conséquence à considérer comme spiritueux, dont la vente fait rentrer les établissements où ils sont servis parmi les débits soumis à l'application du titre II de la loi du 9 novembre 1915.

1° Tous les apéritifs qui ne sont pas à base de vin; quel que soit le degré d'alcool entrant dans leur composition.

2° Les apéritifs à base de vin titrant plus de 23°.

Ou en d'autres termes pour pouvoir être vendus dans tous les débits même ceux ouverts postérieurement à la promulgation de la loi du 9 novembre 1915; les apéritifs doivent réaliser une double condition :

1° Etre à base de vin;

2° Titrer moins de 23°.

La question de savoir si une boisson servie dans un café rentre dans l'énumération de l'art. 10 de la loi du 9 novembre 1915; et si en conséquence le fait de la servir fait rentrer le débit parmi les « débits de spiritueux », est donc une question de fait qui dans la pratique ne paraît avoir donné lieu à aucune difficulté.

Pour empêcher toute discussion qui aurait pu s'élever ultérieurement sur ce point, il a été expressément spécifié dans la loi qu'elle s'appliquait aux débits essentiellement temporaires, installés en plein air par les marchands ambulants.

Interdiction spéciale applicable aux marchands ambulants.

L'article 13 dispose en effet : « Il est interdit aux marchands ambulants de vendre en détail, soit pour consommer sur place, soit pour emporter, les boissons désignées à l'article 10 ».

L'article 13 en question est dû à un amendement présenté à la Chambre des Députés par M. Doizy, qui le justifiait de la façon suivante : « Les marchands ambulants ne se contentent pas, comme on le croit souvent, de vendre des boissons à emporter; vous savez comment ils procèdent : à l'abri d'un panneau ouvert de la voiture, on tire une tablette de prolongement, on pose des verres et on tient en somme un véritable débit de boissons, très temporaire c'est entendu... qu'on peut fermer instantanément, à l'approche de la première personne suspecte. Je ne sais pas si, même armée de l'article 10, l'administration pourra poursuivre ce genre de débit, mais, dans tous les cas, je considère que si nous ne votons pas cet amendement nous laisserons dans la loi une large fissure... »

Remarquons que le texte de loi voté est extrêmement sévère, puisqu'il interdit aux marchands ambulants de vendre même des spiritueux à emporter; cette mesure ne concerne plus la réglementation de l'ouverture des débits de boissons; c'est la lutte directe contre la consommation de l'alcool et non plus la lutte indirecte par la limitation du nombre des débits.

En ce qui concerne d'ailleurs le fait, par les marchands ambulants, d'offrir à consommer sur place des spiritueux, il nous paraît que les craintes du législateur étaient vaines et que, contrairement à l'opinion de M. Doizy, l'autorité judiciaire était suffisamment armée par l'article 10; mais il est intéressant de noter que le législateur a préféré, plutôt que de risquer de laisser une fissure dans la loi, ajouter une disposition peut-être inutile. C'est là une manifestation de sa volonté certaine, qui doit servir de guide dans l'interprétation du texte, de ne laisser en dehors de la sphère d'application de la loi aucun établissement, quel qu'il soit, dans lequel il est vendu de l'alcool. Pour obéir au désir du législateur il y aura donc lieu, le cas échéant, d'adopter une interprétation du texte très large, très extensive au point de vue des établissements qui sont soumis à l'application du titre II de la loi du 9 novembre 1915.

Ainsi tous les établissements dans lesquels sont servis des spiritueux sont régis par les dispositions de ce titre II.

Cependant la loi (art. 10, al. 2) fait une exception; celles-ci ne sont pas applicables « aux hôtels, restaurants et auberges, lorsque les boissons n'y seront offertes qu'à l'occasion et comme accessoire de la nourriture ».

Exception concernant les restaurants.

L'étendue de l'exception ainsi apportée à la règle générale a été nettement précisée dans les termes suivants, lors de la discussion du projet de loi à la Chambre des Députés.

M. Léon Perrier : « Il est donc entendu que dans tous les hôtels et restaurants il ne pourra être vendu de boissons alcooliques que si ces boissons sont servies à l'occasion du repas. »

M. le Rapporteur : « Parfaitement, »

M. Vaillant, Vice-Président de la Commission : « Aucun bar, aucune installation permettant de débiter des spiritueux, ne peuvent être annexés aux hôtels et restaurants, qui ne peuvent servir que les boissons accessoires de la nourriture. »

M. Masse, rapporteur de la Commission des boissons :
« La disposition proposée par la Commission a un sens très net; elle répond à un état des mœurs; elle répond aussi à l'état de nos connaissances en matière d'hygiène. Lorsque la boisson alcoolique sera offerte comme accessoire de la nourriture, à l'occasion de la nourriture, elle sera autorisée. Lorsque, au contraire, cette boisson alcoolique sera offerte en dehors de toute espèce de repas, elle constituera une contravention à la loi. L'application de la loi ainsi conçue ne présente pas de grandes difficultés. Si un hôtel a comme annexe une salle de bar et, qu'en dehors du moment des repas, cette salle se transforme en taverne, en débit de liqueur, contravention à la loi. Si au contraire, après le repas, le client demande un petit verre de fine champagne, on pourra le lui servir en toute sécurité. »
(Chambre des Députés, séance du 26 février 1915; Journal Officiel du 27. Débats parlementaires, page 264).

Il ne saurait rien être ajouté aux explications ainsi données. L'expression redoutante dont se sert la loi « à l'occasion et comme accessoire de la nourriture » commande une interprétation très restrictive du texte, celui-ci n'autorise en un mot que l'apéritif avant le repas et le verre de liqueur après.

Mais, contrairement à l'opinion du Président de la Commission, cette disposition donne lieu dans la pratique à de nombreuses difficultés, et en fait elle suspend presque en-

tièrement l'application de la loi pour les hôtels et restaurants. A partir, en effet, de quelle heure l'apéritif sera-t-il permis? Et la salle de bar dont parle M. Masse (et dont la légalité n'est pas admise d'ailleurs par M. Vaillant) pourra-t-elle s'ouvrir? Jusqu'à quelle heure pourra-t-elle rester ouverte? Le verre de liqueur, indispensable, paraît-il, à la digestion, pourra-t-il être servi tard dans l'après-midi? Et suffira-t-il de poser devant le client un gâteau, un morceau de pain, un aliment quelconque, auxquels il ne touchera peut-être pas, pour être autorisé à lui servir un verre d'alcool? Celui-ci sera-t-il considéré comme l'accessoire de la nourriture, alors que celle-ci n'est au fond que le prétexte du verre d'alcool?

Ce sont là des questions d'espèces, mais pour la solution desquelles il y a lieu de se souvenir que le texte doit être interprété dans un sens très restrictif.

§ II. — PROHIBITIONS ÉDICTÉES PAR LA LOI.

La loi prohibe sans aucune restriction l'ouverture de nouveaux débits de spiritueux, et sous certaines conditions leur transfert et réouverture.

A. — *Ouverture.*

L'article 10 de la loi du 9 novembre 1915 dispose :
« Nul ne pourra ouvrir un café, cabaret ou débit de boissons pour y vendre à consommer sur place des spiritueux, des liqueurs alcooliques, ou des apéritifs autres que ceux à base de vin titrant moins de 23° »

Cet article contient la disposition essentielle de la nouvelle loi ; il pose en effet cette règle nouvelle qu'à partir de

La loi prohibe
l'ouverture de dé-
bits de spiritueux.

la promulgation de la loi il ne pourra plus être ouvert de débits de spiritueux. Désormais le nombre de ces établissements ne pourra plus augmenter et ainsi est assurée d'une façon efficace, directe, la limitation du nombre des débits.

Ce que la loi prohibe d'une façon absolue, c'est l'ouverture de nouveaux débits. Le rapport de M. Guérin au Sénat, le texte de l'article 10 tout entier, sont formels en ce sens. Les alinéas 3 et 4 parlent expressément de l'ouverture « de nouveaux débits » et l'alinéa 5 réserve les « droits acquis ».

Quels sont les établissements qui peuvent invoquer un droit acquis pour échapper à l'interdiction établie par la loi? Ce sont tous les débits qui étaient régulièrement ouverts avant la promulgation de la loi, et nous ne pouvons qu'appliquer ici les principes adoptés en ce qui concerne la prohibition d'établir des débits dans une zone protégée, créée par un arrêté municipal ou préfectoral pris en exécution des lois de 1880 ou de 1913.

Nous exigerons en conséquence :

- 1° Qu'il y ait eu une ouverture de fait du débit;
- 2° Que cette ouverture ait été régulière, c'est-à-dire effectuée 15 jours après la déclaration faite à la Mairie;
- 3° Que cette ouverture ait été antérieure au jour où la loi est devenue exécutoire.

Il faut exiger, disons-nous, une ouverture de fait; une simple déclaration ne constitue pas en effet une ouverture, et il nous paraît impossible d'admettre qu'il ait suffi à une personne de faire une déclaration, avant la promulgation de la loi, pour se créer ainsi un « droit acquis » dont elle pourra trafiquer.

A ce sujet cependant, les travaux préparatoires paraissent être en sens contraire. M. Deloncle, sénateur, se préoccupait de la situation qui serait faite, après la promulgation de la loi, à ceux « qui avaient passé des baux enregistrés en vue de créer des débits de boissons, qui avaient en même temps passé des contrats avec des architectes et des entrepreneurs pour l'aménagement des débits à créer, qui avaient même parfois indemnisé les locataires occupant avant eux les lieux loués, afin de pouvoir obtenir leur départ et s'installer plus tôt à leur place, et qui, lorsqu'ils ont voulu faire une déclaration d'ouverture de leurs établissements, n'ont pu obtenir de l'administration compétente un récépissé constatant leur déclaration, et leur permettant en somme d'ouvrir leur débit ».

« Leur accorderez-vous ou leur refuserez-vous l'autorisation » demandait M. Deloncle à M. le Ministre de l'Intérieur.

« M. Deloncle, répondait celui-ci, signale un cas tout à fait intéressant, je lui donne l'assurance... qu'on recevra les déclarations de tous ceux qui se trouvent dans la situation qu'il vient d'indiquer. »

Cette réponse, à la vérité, prise textuellement, n'est pas inexacte car il est évident que les Maires, seules autorités auxquelles en l'espèce, le Ministre de l'Intérieur avait qualité pour donner des ordres, ne peuvent, en aucun cas, se refuser à recevoir des déclarations d'ouverture de débits.

Mais il n'est pas douteux que le sens de la réponse de M. Malvy est qu'il considérerait ceux dont parlait M. Deloncle et, à fortiori, ceux qui, sans avoir ouvert en fait, avaient souscrit la déclaration prévue par la loi, comme échappant à l'application de la loi. Or cette théorie nous

paraît constituer une erreur certaine; encore une fois la simple intention d'ouvrir un cabaret, qu'elle soit ou non manifestée par une déclaration, ne peut suffire à créer « un droit acquis ». Un débit simplement déclaré, mais non exploité, ne vit pas, n'a pas d'existence; sa mise en exploitation constituera donc bien une ouverture tombant sous l'application de l'article 10. Admettre la thèse contraire serait ouvrir la porte à toutes les fraudes, à tous les arbitraires, ce serait aller à l'encontre du but poursuivi par le législateur qui est de limiter, de réduire même le nombre de débits, car nous verrons que la question, si elle n'a plus qu'un intérêt très rétrospectif en ce qui concerne l'ouverture de débits, se pose actuellement dans les mêmes termes en ce qui concerne la possibilité de réouverture ou de transfert des débits; selon la réponse donnée un très grand nombre de débits seront appelés à disparaître ou à revivre.

Les Parquets pourront d'ailleurs être amenés, pour tenir compte de situations particulièrement intéressantes, à faire preuve dans certains cas de tolérance, et à laisser ainsi créer des débits dont l'ouverture serait cependant prohibée par l'interprétation stricte de la loi; mais cette tolérance ne saurait constituer un droit acquis et ne serait pas un obstacle à une condamnation en cas de poursuite, exercée directement devant le Tribunal compétent, par un concurrent qui justifierait d'un préjudice à lui causé par l'ouverture irrégulière.

En vue d'éviter toute discussion ultérieure qui aurait pu se produire sur ce point, le législateur (art. 10, al. 3) a spécifié que « serait considéré comme ouverture d'un nouveau débit, le fait de vendre une quelconque des boissons visées au paragraphe 1^{er} de l'art. 10, dans un des établis-

sements dont le tenancier aurait fait la déclaration prévue par l'article 36 de la loi des finances du 15 juillet 1914, en vue d'être exonéré du paiement des droits de licence ».

L'article 36 précité a supprimé l'impôt de la licence « pour tous les débitants de boissons qui ne vendront que des vins, bières, cidres, hydromels et des boissons non alcooliques, à l'exclusion absolue des spiritueux et apéritifs de toute nature, et qui aurait effectué à cet effet une déclaration au bureau de la régie ». Et le paragraphe 3 de ce même article punit toute détention d'une quantité quelconque de boissons spiritueuses en alcooliques, constatée dans les caves ou locaux commerciaux des débitants exempts de licence, des peines édictées par les paragraphes 2 et 3 de l'article 14 de la loi du 29 décembre 1900, c'est-à-dire d'une amende fiscale de 500 à 5.000 francs, indépendamment de la confiscation des boissons et du remboursement des droits fraudés. »

Le législateur considère donc comme ouverture d'un nouveau débit, le fait pour un débitant, qui a fait la déclaration à la régie prévue ci-dessus, de vendre des spiritueux, des liqueurs alcooliques, ou des apéritifs autres que ceux à base de vin et titrant moins de 23°.

Cette solution, même si la loi était restée muette à ce sujet, paraissait s'imposer; le soin de la mentionner expressément doit encore être considéré comme une nouvelle manifestations de l'intention du législateur, de ne laisser en dehors de la sphère d'application de la loi aucun établissement dans lequel sont vendus des spiritueux (1).

(1) Mentionnons que déjà certains législateurs trouvent la loi trop sévère; une proposition de loi déposée par M. Crespel, député, dispose : « Au cas de création d'une agglomération nouvelle, il pourra être établi dans cette nouvelle agglomération des débits nouveaux, à condition que cette agglomération compte au moins 250 habitants, et à raison de un débit par 250 habitants.

La loi prohibe également sous certaines réserves le transfert.

B. — *Transfert.*

En prohibant l'ouverture de nouveaux débits de spiritueux, l'alinéa I de l'article 10 de la loi du 9 novembre 1915, prohibait également tout transfert des débits de spiritueux déjà existants.

Nous avons vu en effet que la Cour de cassation, statuant sur les conséquences des arrêtés municipaux ou préfectoraux pris en exécution de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 ou de l'article 46 de la loi du 30 juillet 1913, avait formellement décidé que le transfert d'un débit constituait l'ouverture d'un débit nouveau. En ce qui concerne les débits de boissons hygiéniques, cette jurisprudence n'a d'autre effet que d'empêcher leur transfert à l'intérieur de la zone protégée, mais en ce qui concerne les débits de spiritueux elle avait pour conséquence d'interdire tout transfert, quel qu'il soit, puisque tout transfert vaut ouverture, et que toute ouverture d'un nouveau débit est prohibée.

Une pareille prohibition était très sévère et, au cours de la discussion à la Chambre des Députés, de violentes critiques ont été dirigées contre elle. Cette interdiction, a-t-on allégué, laisse le débitant à la merci des exigences de son propriétaire, car, ne pouvant transporter son établissement dans un autre immeuble, il se trouve placé dans l'alternative, et d'accepter toutes les conditions de location qui lui sont imposées, si draconiennes soient-elles, ou d'abandonner sa profession; et ainsi, ajoute-t-on, une atteinte indiscutable est portée au droit de propriété du débitant, car il peut ainsi être forcé, et c'est bien là une conséquence

de la loi, de cesser son exploitation et de perdre ainsi ce qui constituait un des éléments de son patrimoine.

C'est pour éviter ces critiques que le législateur a apporté une première restriction à la prohibition édictée; l'alinéa 4 de l'article 10 de la loi dispose en effet que « ne sera pas considérée comme ouverture d'un débit nouveau, la translation d'un débit déjà existant, si elle est effectuée par le propriétaire du fonds de commerce ou ses ayants-droit dans un rayon de 150 mètres, à condition que cette translation ne soit pas opérée dans une zone établie par application des dispositions de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1880 ou 46 de la loi de finances du 30 juillet 1913 » (1).

La loi autorise donc le transfert d'un débit de spiritueux sous trois conditions :

1° Qu'il soit effectué par le propriétaire du fonds de commerce ou ses ayants-droit;

2° Qu'il n'ait pas lieu dans une zone protégée;

3° Qu'il soit effectué dans un rayon maximum de 150 mètres.

(1) Cette disposition, maintenue par la Chambre, malgré la résistance du Sénat va directement à l'encontre du but poursuivi par la loi, et pour si sérieuses qu'elles soient, aucune des raisons invoquées ne nous paraît absolument convaincante. Nous voyons mal pourquoi le propriétaire, qui tire de la location de l'immeuble servant de débit un bon prix, et qui sait ne pouvoir louer à un autre débitant, exagérera ses prétentions au point de forcer son locataire à cesser son exploitation; il a tout intérêt au contraire à s'entendre avec lui. D'ailleurs un grand nombre de commerçants dont les magasins se trouvent situés à des endroits particulièrement favorables à la vente, ne se trouvent-ils pas tout autant à la merci des exigences de leurs propriétaires?

Et si on estime qu'il est impossible, même dans un but d'intérêt général de poser une limitation, si légère soit-elle, au droit de propriété, il paraît préférable de supprimer la loi toute entière, qui respecte assez peu ce droit; n'est-ce pas porter atteinte à leur droit de propriété que de priver les propriétaires d'immeuble du droit d'affecter leurs maisons à ces débits, dont le prix de location pourra être supérieur à celui d'un autre commerce? N'est-ce pas porter atteinte à leur droit de propriété que d'empêcher les débitants de transférer leurs débits dans une zone protégée, qui peut comprendre la presque totalité du territoire de la commune?

L'expression « dans un rayon » est à noter; elle est de nature à supprimer la plupart des discussions qui se sont produites sur le mode de calcul des distances fixées par les arrêtés créant des périmètres de protection; les solutions appliquées dans le cas précédent doivent à fortiori s'appliquer en l'espèce actuelle; la distance de 150 mètres devra se calculer à vol d'oiseau, et entre les deux points les plus proches de l'ancien et du futur établissement.

Tout transfert qui ne réunit pas ces trois conditions est considéré comme constituant l'ouverture d'un nouveau débit.

Le nombre de transferts ainsi autorisé est-il illimité? Une réponse négative s'impose; la solution contraire permettrait de tourner la loi, car par le moyen de transferts successifs, les débits pourraient être transportés à n'importe quelle distance de leur emplacement primitif. Le texte commande d'ailleurs cette interprétation, car il a parlé « de la » translation d'un débit déjà existant. Enfin les travaux préparatoires sont dans ce sens « Il est dans la pensée de la Commission, a déclaré M. Guérin au Sénat, que la faculté accordée au débiteur sera d'un seul transfert ».

La loi apporte une deuxième exception à la prohibition du transfert des débits de spiritueux; l'article 11, alinéa 3 dispose en effet « Si le débit a été détruit par des événements de guerre, il pourra en tous cas être transféré sur tout le territoire de la commune, sous la réserve des zones protégées, au plus tard dans les deux ans de la cessation des hostilités ».

Cette seconde exception au principe de la prohibition des transferts de spiritueux est plus large que la première,

Règles spéciales
concernant le trans-
fert des débits dé-
truits par les évène-
ments de guerre.

puisque dans ce cas, le transfert est autorisé sur toute l'étendue du territoire de la commune (1).

Mais cette exception ne vise que les débits « détruits par des évènements de guerre ».

Que faut-il entendre par cette expression « détruit par des évènements de guerre » ? (Et il y a lieu de noter que la question, ainsi que nous le verrons, présente un intérêt actuel en ce qui concerne la réouverture de ces débits).

Pour qu'un débit présente le caractère prévu, la loi exige deux conditions.

1° Il faut d'abord que le débit ait été détruit. « Cette expression est à remarquer, surtout en comparaison de celle employée par le législateur dans le paragraphe suivant « si le débit est fermé par suite de la mobilisation de son propriétaire. » Cette différence de termes est intentionnelle et le sens du mot « détruit » est précisé par l'article tout entier « si le débit est détruit par des évènements de guerre, il pourra être réouvert dans les 6 mois qui suivront la *réédification de l'immeuble* ; il pourra en tous cas être transféré. . . . »

La destruction matérielle du bâtiment où se trouve le débit est donc nécessaire; si l'immeuble en question est devenu inhabitable, le débit peut être considéré comme détruit. Mais à partir de quels dégats l'immeuble devra-t-il être considéré comme inhabitable? c'est là une question de fait qui sera tranché souverainement par le Juge.

2° La destruction doit être due à des événements de guerre; elle doit être la conséquence directe de ces événe-

(1) Les difficultés d'application de cet article n'ont pas un intérêt purement rétrospectif, car elles peuvent se reproduire dans l'avenir après toute nouvelle guerre. En ce qui concerne la guerre de 1914-1918 la date de cessation des hostilités a été fixée au 23 octobre 1919, le délai imparti par l'article 10 alinéa 3 est donc expiré depuis le 23 octobre 1921.

ments; mais ce dernier terme est évidemment très large; il engloberait évidemment la destruction faite par le génie, par mesure de précaution, même dans une zone qui n'a pas été atteinte par la bataille, mais non, à notre avis, la destruction pendant la guerre due à un incendie causé par l'imprudence des troupes cantonnées, ou due, encore à l'explosion d'une usine à munitions.

Pour bénéficier de la disposition exceptionnelle de la loi, le transfert des débits détruits par des événements de guerre doit remplir les deux conditions suivantes :

1° Il doit avoir été opéré « au plus tard dans les deux ans de la cessation des hostilités » c'est-à-dire avant le deuxième anniversaire de cette date, et il s'agit ici, non de la cessation de fait de la guerre, mais de la cessation juridique telle qu'elle sera fixée par la loi ou par un décret.

Le transfert ne nous paraît pouvoir être considéré comme effectué avant la date indiquée que :

- a) S'il a été légalement opéré, c'est-à-dire s'il a été précédé 8 jours au moins à l'avance d'une déclaration faite à la mairie (Art. 21 L. 9 novembre 1915). La jurisprudence de la Cour de Cassation en matière d'ouverture d'un débit dans la zone protégée nous paraît devoir trouver ici son application.
- b) S'il a eu lieu en fait; en ce qui concerne la situation actuelle, de trop nombreux débiteurs ont cru sauvegarder leurs droits en se contentant de faire, avant le 24 octobre 1921, une simple déclaration, non suivie d'exécution, de transfert. Une pareille prétention nous paraît constituer une erreur certaine; le transfert doit être opéré effectivement avant l'expiration du délai fixé; la loi dispose en effet que le débit pourra être transféré dans les deux ans.

Or une déclaration de transfert ne constitue pas un transfert.

2° Le transfert doit avoir lieu en dehors des zones protégées, le législateur a cru nécessaire de préciser ce point, pour éviter l'argument qu'on n'aurait pas manqué de tirer de l'absence de cette réserve dans le texte (1).

(1) Le bulletin mensuel de l'Association syndicale des hôteliers, restaurateurs et débitants de boissons de la Fédération de Champagne (N° 4, 1922) rapporte un jugement du tribunal de Compiègne, inspiré évidemment par une situation particulièrement intéressante, mais qui nous paraît constituer une erreur juridique.

Voici d'après le journal indiqué le jugement en question et les circonstances dans lesquelles il serait intervenu.

« Un débitant de Caisnes, dont l'établissement se trouvait à 80 mètres de l'école, c'est-à-dire dans la zone protégée, — la limite établie par l'arrêté municipal étant de 300 mètres — installe son débit dans une baraque accordée par la préfecture, à 500 mètres de l'école, mais à 250 mètres de l'église, c'est-à-dire toujours dans la zone protégée.

Il était poursuivi en police correctionnelle pour infraction à l'arrêté du maire de Caisnes, établissant une zone de 300 mètres autour de l'église et de l'école, zone dans laquelle on ne peut ouvrir un débit.

Le défenseur du débitant a fait remarquer que l'application stricte de l'arrêté municipal, pris dans ces conditions assez particulières, constituerait une véritable spoliation. L'arrêté ne peut avoir pour effet, semble-t-il, que d'empêcher un débitant, qui n'était pas dans la zone protégée, de s'y installer. Mais, en l'espèce, le prévenu était déjà dans la zone protégée, et il n'a fait que transporter son établissement sur un autre point de cette zone. Il semble donc devoir bénéficier de la loi de 1915.

Après avoir mis l'affaire en délibéré, le tribunal a rendu un jugement acquittant le débitant.

Les considérants de ce jugement sont les suivants :

« Attendu qu'en fait le prévenu était dès avant la guerre débitant de boissons à Caisnes; qu'ayant eu l'immeuble dans lequel il exploitait son débit détruit par les événements de guerre, il a réinstallé le débit, d'abord dans une écurie, puis, quand une baraque provisoire a été mise à sa disposition, dans cette baraque.

« Attendu qu'il n'est pas possible d'admettre qu'il y ait dans ce fait une ouverture de débit de boissons, mais seulement une installation provisoire; qu'il importe peu, dans ces conditions, que ce débit se trouve dans la zone interdite par le nouveau règlement municipal, surtout quand l'on constate que le fonds de commerce antérieur du débitant se trouve dans la même zone interdite.

« Pour ce motif, renvoie D... des fins de la poursuite, sans peine, amende, ni dépens. »

Ce jugement est contraire à la jurisprudence formelle de la Cour de cassation précédemment exposée d'après laquelle il est interdit de transférer un débit d'un point de la zone protégée à un autre point de la même zone et il nous est impossible, quant à nous d'apercevoir la différence qui existe entre « la réinstallation d'un débit dans une baraque provisoire » et la « réouverture de ce débit ».

Sous ces conditions, le transfert est autorisé sur toute l'étendue du territoire de la commune, sans limitation de distance.

Faute au contraire d'avoir été transportés, régulièrement dans le délai imparti, par la loi, les débits détruits par des événements de guerre sont régis par le droit commun, et leur transfert ne peut s'opérer que dans un rayon de 150 mètres (1)

La loi prohibe enfin, sous certaines réserves, la réouverture des débits de spiritueux.

C. — Réouverture.

La loi prohibe, mais sous certaines conditions, la réouverture des débits. L'art. II dispose en effet, « Tout débit qui a cessé d'exister depuis plus d'un an, est considéré comme supprimé, et ne peut plus être transmis ».

Cette disposition est de nature, non seulement à limiter le nombre des débits de spiritueux, mais même à le réduire.

Ainsi que l'a indiqué M. le Sénateur Guérin dans son rapport, cette mesure se justifie par cette considération que, lorsqu'un débit est fermé pendant un an sans pouvoir trouver d'acquéreur, son inutilité se trouve par-là même établie.

(1) Mentionnons la proposition de loi suivante déposée par M. Crespel député, qui si elle était votée, constituerait une nouvelle exception à la prohibition du transfert des débits de spiritueux.

Art. 1^{er} Le troisième paragraphe de l'art. II de la loi du 9 novembre 1915 est ainsi complété. « Toutefois, dans le cas où par application de la loi du 14 mars 1919 doit être établi un nouveau plan d'alignement, le délai de 2 ans sera prorogé jusqu'à un an à partir de la date de l'approbation de ce plan, ou, en cas d'approbation antérieure, à dater de la promulgation de la présente loi.

Art. 2^o Le paragraphe 4 de l'art. 10 de la loi du 9 novembre 1915 est complété comme suit : tout débit démoli à la suite d'une expropriation totale de la même commune savoir : dans un immeuble déjà existant, au plus tard dans les 6 mois de la démolition, dans un immeuble nouveau, dans les trois mois de la reconstruction et au plus tard dans les deux ans de la démolition ».

Pour qu'un débit soit considéré comme définitivement fermé et pour qu'il ne puisse plus en conséquence être réouvert à nouveau, la loi exige deux conditions.

1° qu'il y ait cessation d'existence,

2° que cette cessation remonte à plus d'un an.

A. — *Cessation d'existence.*

Par cessation d'existence, il faut entendre cessation de l'exploitation du débit. Le décret du 7 janvier 1915, qui a précédé la loi du 9 novembre 1915, et du texte duquel le législateur s'est d'ailleurs inspiré, disposait d'une façon plus explicite. « Tout débit qui par suite de décès, faillite..... n'est pas exploité depuis un an, est considéré, comme ayant cessé d'exister et ne peut plus être remis en exploitation ». Le législateur de 1915 a préféré employer une formule plus concise, mais le sens du texte est resté le même. La cessation d'existence est donc la cessation de l'exploitation, c'est-à-dire de la mise à la disposition du public (1).

Il résulte de ce principe qu'un débitant qui n'exploiterait plus son débit, mais continuerait à payer sa licence, ne conserverait pas après l'expiration du délai d'un an le droit de procéder à sa réouverture. Cette solution est en harmonie avec celles précédemment admises en ce qui concerne « les droits acquis » prévus par l'art. 9 de la loi du 17 juillet 1880. Pour qu'un débit « existe » il est nécessaire qu'il ait à la fois une existence juridique légale, et une existence de fait; dès qu'une de ces conditions manque, le débit doit être considéré comme « ayant cessé d'exister »; il est impossible en effet de considérer comment

Les débits qui sont considérés comme définitivement fermés sont ceux qui ont cessé d'exister depuis plus d'un an.

(1) Telle est d'ailleurs la formule exacte employée par la Cour de Cassation dans un arrêt du 27 décembre 1918.

ayant une « existence » un débit fermé en fait, alors même que son propriétaire n'a pas fait à la régie de déclaration régulière de fermeture et qu'il continue à payer sa licence.

Cette cessation d'exploitation prévue par la loi doit elle être volontaire? Nulle part, la loi n'exige cette condition. Aux termes du décret du 7 janvier 1915, la cessation d'existence devait, pour entraîner la disparition du débit, venir « de toute autre cause que d'un sinistre ». La loi de 1915 a supprimé cette réserve, et il y a lieu de conclure de cette suppression que la cessation d'existence peut être causée même par un sinistre. Le législateur a d'ailleurs prévu une réglementation spéciale pour un cas où la fermeture du débit aurait pour cause un événement extérieur, indépendant de la volonté du débitant; c'est le cas de destruction du débit par suite d'événement de guerre; le silence du législateur en ce qui concerne les autres hypothèses est significatif; il a voulu que dans tous les autres cas le droit commun reçoive son application. Il n'y a donc pas lieu, à notre avis, de distinguer entre les différentes causes de cessation d'existence, et d'exiger que cette cessation soit voulue, intentionnelle.

La loi en effet n'a fait aucune distinction et la théorie contraire au surplus ouvrirait la porte à tous les arbitraires, toutes les discussions, et serait en contradiction formelle avec le but poursuivi. Le Juge doit se contenter de constater que le débit est fermé, sans se préoccuper des motifs qui ont amené la fermeture.

B. — *Délai d'un an.*

Il est nécessaire que la cessation d'existence ait duré plus d'un an.

En ce qui concerne le calcul même du délai fixé par la loi, aucune difficulté ne saurait s'élever, la loi exige « plus d'un an » c'est-à-dire au minimum 365 jours plus 24 heures.

Le point de départ du délai en question est plus difficile à préciser. En principe toutes les fois qu'un débit est fermé, il y a déclaration à la régie, et il est certain que cette déclaration constituera la meilleure et la plus fréquente preuve de la fermeture du débit.

Mais il en existe d'autres preuves, et nous avons vu que la déclaration faite à la régie ne doit pas être considérée comme la condition nécessaire de la cessation d'existence prévue par la loi.

Les travaux préparatoires, bien que confus, paraissent être en ce sens; une disposition en effet du projet de loi primitif portait « Le délai ne courra qu'à partir de la constatation faite par l'administration des Contributions Indirectes ». Or cette phrase a été supprimée, sur la remarque que les questions de licence n'avaient rien à voir avec la loi en préparation. Et voici la discussion qui s'engage à ce sujet devant la chambre.

M. François Fournier « Quel moyen emploieriez-vous pour constater l'époque à laquelle un débit est fermé et celle à laquelle il sera rouvert? Vous ne le dites pas ».

M. Siegfried « j'envisage le cas où le débitant ne fera pas de déclaration, et continuera à payer sa licence tout en fermant son débit; je pourrais citer le cas particulier d'une ville, dans un quartier de laquelle on tient chaque année une foire qui dure deux mois, pendant ces deux mois, de nombreux débits sont ouverts et pendant les 10 autres mois de l'année, ils sont fermés et il est entendu que

ces débitants ne font pas de déclaration à la régie, je me demande si ces débits sont visés par la loi ».

M. Martin, Directeur général des Contributions Indirectes. « J'ai indiqué la déclaration de cesser faite à la régie comme une preuve de cessation, mais il y a d'autres preuves évidemment, par exemple la cessation de bail ».

Il résulte des termes même employées par M. Siegfried, rapporteur, que la date de cessation d'existence est un fait qui peut se prouver par tous les moyens possibles; la meilleure preuve sera généralement la déclaration de cesser faite à la régie, mais, ainsi que le précise le commissaire du gouvernement, il en existe d'autres : cessation du bail, vente du matériel servant à l'exploitation, et même simple fermeture de fait qui peut être facilement constatée.

Une question semblable se pose en ce qui concerne la réouverture qui doit intervenir dans le délai d'un an; il y a lieu d'exiger une réouverture de fait qui pourra être prouvée par tous les moyens, et encore est-il nécessaire que cette réouverture soit sérieuse; il serait inadmissible qu'en ouvrant une fois par an, pendant quelques heures, son établissement, un débitant conserve le droit indéfini de procéder à sa réouverture; le caractère sérieux ou non de la réouverture sera une question de fait, soumise à l'appréciation souveraine des Juges.

Ainsi le délai d'un an fixé par l'art. 2 al. 1 de la loi du 9 novembre 1915 a comme point de départ le jour de cessation d'exploitation du débit, de sa fermeture de fait.

Mais ce délai d'un an n'est-il pas susceptible de suspension? à l'expiration de ce laps de temps le débitant sera-t-il inéluctablement forelos pour procéder à la réouver-

ture du débit, quelques obstacles qu'il ait pu rencontrer à ce sujet?

La solution affirmative nous paraît trop draconienne et il y a lieu d'appliquer la règle de bon sens et d'équité élémentaire, d'après laquelle le propriétaire du débit ne sera pas, à l'expiration du délai fixé par la loi, privé de son droit d'ouvrir à nouveau son établissement toutes les fois que l'exercice de ce droit aura été paralysé par un cas de force majeure, un obstacle insurmontable; aussi longtemps que subsistera la cause d'empêchement, le délai ne courra pas.

Et pour tenir compte du but poursuivi par le législateur, qui a été de réduire le nombre de débits, il y aura lieu de se montrer particulièrement sévère dans l'appréciation du cas de force majeure; nous ne considérerons comme n'ayant ce caractère que les causes d'empêchement qui atteignent le débit, l'immeuble et non la personne du débiteur.

C'est par exemple un débit qui est réquisitionné par l'autorité administrative (1).

(1) Le cas s'est produit dans une commune dévastée de l'arrondissement de Reims; en raison de la destruction de presque tous les immeubles, le Maire avait réquisitionné en 1915 un immeuble pour servir d'école et de mairie; la réquisition ne prit fin qu'en 1919, il aurait été injuste et antijuridique d'interdire au débiteur de reprendre l'exploitation de son établissement sous prétexte que celui-ci était resté fermé depuis plus d'un an.

(2) La Cour de Cassation (29 octobre 1921 B. N° 397 page 657) a adopté la même solution pour des motifs légèrement différents.

« Qu'en effet si l'établissement a été fermé au public du 15 juillet 1914 au 23 décembre 1915, cette fermeture momentanée a eu pour cause, non contestée par l'Administration poursuivante, des travaux considérables de réfection et d'aménagement qui commencés le 14 juillet 1914, c'est-à-dire avant la guerre, ont occasionné une dépense de 220.000 francs et n'ont été retardés dans leur exécution que par les difficultés résultant des hostilités.

« Qu'en l'état de ces constatations, la Cour d'appel a jugé à bon droit que cette suspension temporaire d'exploitation, nécessitée par des travaux d'intérêt commercial, ne saurait équivaloir à la cessation d'existence ou à la cessation d'exploitation exigée par la loi.

Dans ce cas le délai ne courra que du jour où prendra fin la réquisition.

C'est un débit où le propriétaire effectue des travaux considérables de réfection et d'aménagement; ces travaux constituent pour le débitant un cas de force majeure, un obstacle à la reprise de son exploitation (2). le cours du délai prévu par la loi sera suspendu aussi longtemps que dureront les travaux en question. Il en serait de même en ce qui concerne les travaux de reconstruction d'un débit détruit par un sinistre.

Une difficulté spéciale concernant le droit de réouvrir un débit de spiritueux s'est élevée dans le cas suivant; un débitant transforme son débit de spiritueux en un débit de boissons hygiéniques, et il souscrit à cet effet une déclaration régulière à la régie. Le débitant bénéficie-t-il, pour reprendre son premier commerce, du délai d'un an prévu

« Que si en effet, la cessation d'existence d'un débit doit s'entendre, aux termes de l'art. II, § I de la cessation d'exploitation de ce débit, ce n'est qu'autant qu'il y a cessation véritable, qu'il n'en est pas ainsi au cas d'une interruption temporaire, exigée par des travaux inhérents à l'exploitation même ».

Certes la Cour de Cassation a spécifié que si, en l'espèce, l'interruption temporaire ne constituait pas la cessation d'existence prévue par la loi, c'est qu'elle était causée par des travaux, (qui empêchaient justement la reprise de l'exploitation). Mais la formule employée par la Cour qui oppose « l'interruption temporaire », à la « cessation d'exploitation », à la « cessation véritable » nous paraît dangereuse. Elle serait de nature à faire croire qu'une fermeture momentanée, faite avec la volonté arrêtée, dont il pourrait être justifié, de procéder à la réouverture, ne constitue pas une « cessation véritable » et ne fait pas courir le délai d'un an prévu par la loi. Une telle interprétation serait inexacte. Une fermeture même temporaire constitue bien « la cessation de la mise à la disposition du public » selon la formule même employée par la Cour de Cassation dans un arrêt précité; seulement aussi longtemps que durent les travaux le débitant se trouve dans l'impossibilité de reprendre l'exploitation de son établissement, et il ne peut lui être fait grief d'avoir cessé cette exploitation durant ces travaux, même s'ils se prolongent pendant plus d'un an.

Il est à noter que la Cour de Cassation a cru devoir indiquer que les travaux concernant le débit dont il s'agissait, avaient été retardés dans leur exécution « par les difficultés résultant des hostilités »; il ne faudrait pas, à notre avis, conclure de cette phrase que si les travaux, sans être ni retardés, ni interrompus, avait duré plus d'un an, le débitant aurait perdu le droit de procéder à la réouverture de son établissement.

par l'art. 2 paragraphe 1? La question s'est posée devant la Cour de Cassation dans le cas suivant très analogue.

Le propriétaire d'un débit de spiritueux cesse son commerce; quelques mois après il ouvre à nouveau régulièrement son débit, mais il fait la déclaration prévue par l'art. 36 de la loi des finances du 15 juillet 1914, en vue d'être exonéré de la licence, et en conséquence il ne vend plus que des boissons hygiéniques; ultérieurement, mais moins d'un an après la fermeture, il reprend la vente de spiritueux.

Le fait constituait-il seulement la réouverture, autorisée par la loi d'un ancien débit dans le délai d'un an, ou l'ouverture d'un nouveau débit prohibée au contraire par la loi.

C'est en ce dernier sens que s'est décidé la Cour de Cassation pour les motifs suivants : »

« Attendu que, rouvrant son débit, Marie Pélat pouvait soit l'exploiter dans les mêmes conditions qu'auparavant c'est-à-dire, pour la vente de boissons autres que les spiritueux, en bénéficiant de l'exonération de la licence édictée par l'art. 36 de la loi du 15 juillet 1914, que par sa déclaration du 27 mars 1915 elle a réalisé cette option d'une façon définitive et a épuisé le droit qui lui appartenait, en vertu de la disposition de l'alinéa 4 de l'art. 1^{er} du décret du 7 janvier 1915 (1); qu'ayant ainsi reconstitué son établissement exclusivement pour la vente de boissons indiquées dans l'art. 36 de la loi du 15 juillet 1914, elle ne pouvait étendre son exploitation à la vente de spiritueux,

(1) Cet arrêt rendu sous l'empire du décret du 7 janvier 1915 conserve actuellement toute sa valeur, la loi du 9 novembre 1915 ayant reproduit sur ce point les dispositions du décret en question.

qu'en ce faisant elle doit être réputée avoir ouvert un nouveau débit, en contravention à la prohibition édictée par l'art. 2 al. 1^{er} du décret du 7 janvier 1915 » (Cassation 2 décembre 1915 Bulletin N° 230 page 42).

Cet arrêté constitue une nouvelle manifestation de la rigueur avec laquelle la Cour de Cassation interprète la loi du 9 novembre 1915, mais tout en rendant hommage au but poursuivi, qui est d'éviter l'ouverture d'un débit de spiritueux, cette jurisprudence nous paraît critiquable; elle se heurte en effet à une très sérieuse objection; si le débitant avait fermé complètement son débit de spiritueux, il aurait le droit de l'ouvrir à nouveau dans le délai d'un an, il est difficile de comprendre comment il perd ce droit en se contentant d'abord de vendre des boissons hygiéniques.

La Cour suprême estime que le débitant a réalisé définitivement son option entre les deux droits qui lui donnaient la possibilité de reprendre son exploitation. L'expression est-elle juste? Au contraire de celle des débits de spiritueux, l'ouverture de débits de boissons hygiéniques est toujours possible et licite; le débitant en question pouvait donc créer un pareil établissement sans faire état de son premier débit, sans invoquer aucun droit venant de celui-ci; il paraît difficile de soutenir qu'il a épuisé un droit auquel il n'avait pas besoin d'avoir recours.

Et les motifs invoqués par la Cour de Cassation à l'appui de sa théorie seraient inopérants dans la situation rappelée plus haut où le débitant, sans aucune interruption, sans qu'il y ait à aucun moment fermeture du café, transforme immédiatement son débit de spiritueux en un débit de boissons hygiéniques. Dans ce cas, pour le priver du droit de

recommencer à vendre de l'alcool, il paraît impossible d'arguer « qu'il a réalisé une option », qu'il a épuisé son droit ». Cependant la situation est sensiblement la même que celle sur laquelle la Cour de Cassation a statué, et la même solution s'impose dans les deux cas.

Nous inclinerions en conséquence à admettre que le tenancier d'un débit de spiritueux bénéficie toujours d'un délai d'un an, pour recommencer à vendre des boissons alcooliques, alors même, que avec ou sans interruption, il a transformé son débit de spiritueux en débit de boissons hygiéniques.

Des difficultés peuvent s'élever concernant les personnes qui ont droit de procéder à la réouverture du débit. Il résulte des déclarations faites au cours de la discussion devant les Chambres de la loi de 1915, que le droit au débit appartient au propriétaire du fonds de commerce, c'est-à-dire, sauf preuve contraire, à celui qui était titulaire de la licence; d'où il suit que, en principe ce dernier ou ses ayants droit ont seuls qualité pour réouvrir ou transférer le débit. Celui qui procède à la réouverture du débit devra en conséquence faire la preuve, soit qu'il était l'ancien propriétaire du fonds, soit que ce dernier lui a transmis ses droits. Cette preuve pourra se faire par tous les moyens possibles, production d'un acte de vente ou de toute autre pièce ayant un caractère d'authenticité, déclaration écrite signée par le précédent exploitant etc...

La règle d'après laquelle tout débit de spiritueux doit être considéré comme supprimé à l'expiration du délai d'un an, courant du cours de la fermeture, comporte plusieurs exceptions.

Exceptions à la règle d'après laquelle tout débit ayant cessé d'exister depuis plus d'un an doit être considéré comme fermé.

Dans la première c'est le point de départ seul qui est changé.

Dans les autres c'est à la fois le point de départ et le délai qui sont différents.

Fermeture pour
cause de faillite ou
liquidation judi-
ciaire.

1^o *Première exception* : Fermeture pour cause de faillite ou de liquidation judiciaire du débitant.

L'art. II al. 2 de la loi du 9 novembre 1915 dispose :
« Toutefois en cas de faillite ou de liquidation judiciaire, le délai d'un an est étendu s'il y a lieu jusqu'à la clôture des opérations ».

Cette disposition doit elle être entendue en ce sens que le délai, à supposer que la clôture des opérations intervienne plus d'un an après la fermeture, est prolongé jusqu'à cette clôture? ou que le délai commence à courir seulement à la date de la clôture des opérations?

La première interprétation est la seule admissible, dans le cas de faillite ou de liquidation judiciaire, il a paru en effet nécessaire d'étendre jusqu'à la clôture des opérations, le délai à l'expiration duquel le débit est considéré comme supprimé.

Fermeture par
suite de destruction
due à des évène-
ments de guerre.

Deuxième exception : Fermeture par suite de destruction due à des événement de guerre.

Dans ce cas la loi a modifié et la durée du délai et son point de départ.

L'art. II al. 3 de la loi du 9 mars 1915 disposait. « Si le débit est détruit par suite d'événement de guerre, il pourra être réouvert au plus tard dans les deux ans de la cessation des hostilités ».

Le délai expirait en conséquence le 24 octobre 1921; mais le législateur de 1915 n'avait pu prévoir l'étendue des

dévastations causées par la guerre; à la date indiquée le Parlement a été saisi des doléances d'un grand nombre de débitants qui n'avaient pu, en raison de la lenteur de la reconstruction, trouver sur tout le territoire de leur commune des immeubles pour ouvrir à nouveau leur établissement. Le Parlement a en conséquence voté un nouveau texte qui est devenu le paragraphe 3 actuel de l'art. II. « Si le débit a été détruit par des événements de guerre, il pourra être réouvert dans les 6 mois qui suivront la réédification de l'immeuble ».

Mais il est à noter que le nouveau texte n'a modifié le délai primitivement fixé, qu'en ce qui concerne l'ouverture du débit; il le maintient au contraire expressément, ainsi que nous l'avons indiqué, en ce qui concerne le transfert : Le paragraphe 3 continue en effet « Il (le débit détruit par des événements de guerre) pourra être transféré sur tout le territoire de la commune dans les deux ans de la cessation des hostilités.

L'exception admise par le texte précité se justifie d'elle même. La règle de l'art. II paragraphe 1^{er} d'après laquelle le débit serait considéré comme ayant cessé d'exister un an après sa fermeture, était inapplicable en l'espèce; le point de départ de ce délai ne pouvait être que le jour où la situation créée par l'état de guerre prenait fin, ou la destruction était réparée, où le débitant était à même d'ouvrir à nouveau son établissement, c'est-à-dire, le jour où l'immeuble était réédifié. Mais cette reconstruction n'étant pas instantanée, le débitant peut à l'avance prendre ses dispositions, envisager la réouverture. Aussi la loi a-t-elle réduit le délai de droit commun, et l'a-t-elle ramené dans ce cas à 6 mois.

La disposition du paragraphe 3 exige deux conditions, il est nécessaire qu'il y ait eu :

- 1° Destruction du débit,
- 2° Par suite d'évènement de guerre.

Ces deux conditions ont été étudiées en examinant la question du transfert, et il n'y a pas lieu de revenir sur les explications données. Cependant il est nécessaire de signaler une interprétation inexacte du texte, qui paraît cependant avoir été admise lors de la discussion du projet de loi à la Chambre des Députés.

M. le Député Puech attirait l'attention du gouvernement sur un grand nombre de petits débitants. « A raison de la mobilisation ces débits ont dû, soit par suite de l'appel sous les drapeaux du chef de famille, soit par suite de la paralysie des affaires, se transformer en simple débits de boissons hygiéniques, afin d'éviter le paiement de la licence. La déclaration a été faite à la Régie. Mais les débitants se proposent bien entendu de reprendre leur ancien commerce de spiritueux, dès que les circonstances le leur permettront, soit lorsque le chef de famille reviendra du front, soit au plus tard dès la fin des hostilités ; il n'y a là, semble-t-il, aucune difficulté, mais il n'est pas sans intérêt de signaler cette situation ». M. Malvy, Ministre de l'intérieur, a répondu « que ce cas rentrait sous l'application du paragraphe 3 de l'article II (Chambre des Députés Séance du 26 février 1915. J. Off. du 27, page 266).

L'indication de ce texte est inexacte. Si le débitant est mobilisé son cas est prévu par le paragraphe 4 et non le paragraphe 3. Si le débitant non mobilisé transforme en débit de boissons hygiéniques son débit de spiritueux, cette transformation vaut fermeture du débit de spiri-

neux; il est impossible d'admettre que cette fermeture « par suite de la paralysie des affaires due à l'état de guerre » puisse être considérée comme dûe « à la destruction par suite d'événements de guerre ». D'ailleurs la nouvelle rédaction de l'art. II al. 3 supprime toute controverse à ce sujet, puisqu'il dispose que le débit « détruit par des événements de guerre pourra être réouvert dans les 6 mois qui suivront la réédification de l'immeuble ». Cette disposition ne peut s'appliquer que s'il y a nécessité de réédifier l'immeuble, c'est-à-dire s'il y a destruction matérielle.

L'application du nouveau texte de l'art. II paragraphe 3 peut donner lieu à des difficultés quant à l'époque et au lieu où il autorise la réouverture.

Pour la période antérieure au 24 octobre 1921 aucune contestation n'est possible; la loi du 9 novembre 1915 était en effet formelle; elle autorisait la réouverture du débit détruit par suite d'événements de guerre, au plus tard dans les deux ans de la cessation des hostilités, et sur n'importe quel point du territoire de la commune.

Le délai ainsi fixé est expiré depuis le 24 octobre 1921.

Mais la loi du 14 novembre 1921, a, ainsi que nous l'avons indiqué, modifié la loi de 1915 en disposant « Si le débit a été détruit par des événements de guerre, il pourra être réouvert dans les 6 mois qui suivront la réédification de l'immeuble ».

Il résulte de ce texte que désormais, à partir du 24 octobre 1921, le débit ne pourra être réouvert que :

1° Dans le même immeuble où il existait antérieurement (1);

(1) Il y a lieu de rappeler à ce sujet l'art. 66 de la loi du 25 octobre 1919 d'après lequel « Le preneur d'un immeuble bâti à desti-

2° Après la reconstruction de l'immeuble (2); cette reconstruction est en effet, aux termes mêmes de la loi, le point de départ du délai pendant lequel la réouverture est licite.

Ces solutions entraînent les conséquences suivantes :

a) La prohibition d'ouvrir dans un immeuble, autre que celui qui a remplacé l'édifice détruit, est absolue, et le débiteur ne pourrait donc réouvrir dans un autre édifice, alors même que celui-ci se trouverait à moins de 150 mètres du premier; l'application de ce principe ne fait d'ailleurs pas obstacle au droit de transférer le débit dans le rayon autorisé, après réouverture dans l'ancien immeuble;

b) Le débit ne peut être réouvert qu'après reconstruction définitive de l'immeuble. Le débiteur ne pourra donc vendre des spiritueux en plein air, ou sous une tente, ou même dans un baraquement provisoire sur l'emplacement de son ancien café; la réouverture ainsi faite, qui permettrait ensuite le transfert dans un rayon de 150 mètres, nous paraîtrait illégale.

Ajoutons d'ailleurs qu'il y a lieu de se montrer large dans l'appréciation du moment où l'immeuble sera considéré comme reconstruit; nous admettons volontiers le fonctionnement du débit alors même que la réédification des étages supérieurs de l'immeuble n'est pas entièrement terminée.

nation commerciale ou industrielle atteint par un fait de guerre, peut demander que l'effet du bail soit reporté sur cet immeuble reconstitué à l'aide de l'indemnité versée par l'Etat. Il ne peut exercer ce droit que s'il restait au moins 3 ans à courir sur le bail au jour de la détérioration ou de la destruction de l'immeuble. Le bail reprend son effet sur l'immeuble reconstitué à dater du jour de l'achèvement des travaux et pour la durée qui restait à courir sur le bail au moment où s'est produit le fait donnant lieu à résiliation.

(2) Telle est d'ailleurs l'interprétation donnée par le Ministre des Finances, dans une réponse à une question écrite Journal Officiel du 11 janvier 1922 — Journal des Contributions Indirectes 22 janvier 1922, page 55.

Certes, actuellement, les solutions ainsi données paraissent justes et conformes à l'intention du législateur de 1921 ; les débitants ont eu en effet un délai de 2 ans à partir de la cessation des hostilités, pour installer à nouveau leur débit sur n'importe quel point du territoire de leur commune ; le législateur de 1921 n'a voulu proroger le délai imparti par la loi de 1915, qu'en faveur de ceux qui n'ont pu trouver un autre immeuble et qui en conséquence ont été forcés d'attendre la reconstruction de leur ancien établissement ; à ceux-là seuls la loi a songé. Les autres débitants qui avaient l'intention d'ouvrir, soit sur leur ancien emplacement sans attendre la reconstruction de l'immeuble, soit sur un autre emplacement, seraient mal fondés à protester contre la déchéance qui les atteint aujourd'hui, car aucun obstacle ne les empêchait de réaliser leur projet avant le 24 octobre 1921.

Mais le législateur n'a pas vu, semble-t-il, qu'au lieu de proroger le délai de 2 ans imparti par la loi de 1915, il le supprimait. Si demain une nouvelle guerre éclatait, le texte nouveau serait seul en vigueur, et il serait applicable à tous les débits détruits par les hostilités. Ces débits ne pourraient être réouverts que dans les anciens immeubles, et après reconstruction définitive de ceux-ci, (sauf à pouvoir ensuite être transférés sur tout le territoire de la commune dans les 2 ans de la cessation des hostilités).

Une pareille conséquence paraît inadmissible ; mais il y a lieu de remarquer que la loi de 1921 est une loi de circonstance, ayant pour but de remédier à une situation particulière, et il est certain qu'au lendemain d'une nouvelle guerre une autre disposition législative interviendrait.

Ainsi que nous l'avons dit, nous estimons que la loi de

1921 exige que la réouverture du débit se fasse dans le même immeuble que celui détruit, que celui où le débit existait antérieurement; mais que faut-il entendre par l'expression « le même immeuble ». Un débitant, dont bien entendu l'établissement a été détruit par des événements de guerre, reconstruit son immeuble sans y apporter aucun changement, sur un autre point de la commune; aura-t-il le droit d'installer son débit dans sa nouvelle maison?

Une réponse négative paraît préférable; ce qui caractérise un immeuble, c'est son emplacement; à notre avis la réédification, telle que l'exige la loi, de l'immeuble détruit n'existera que si la reconstruction se fait sur place.

La solution opposée permettrait d'ailleurs de tourner la prohibition de transfert établie *par la loi*; l'immeuble pourrait en effet être reconstruit en dehors du rayon légal de 150 mètres.

Y a-t-il lieu d'admettre une exception à ce principe dans le cas où la reconstruction sur place est empêchée par l'expropriation du terrain?

La solution affirmative paraît équitable; si la maison détruite est reconstruite, le débit pourra être ouvert dans ce nouvel immeuble, édifié en remplacement du premier, quel que soit le point du territoire de la commune sur lequel il a été reconstruit (sous la réserve cependant des zones protégées) (1).

Troisième exception. — Fermeture pour cause de mobilisation du débitant.

L'alinéa 4 de l'art. II de la loi du 11 novembre 1915 dis-

Fermeture
cause de
tion.

(1) Telle est d'ailleurs la solution admise par le Ministre des Finances dans une réponse à une question écrite (J. Off. du 15 avril 1922 — Journal des Contributions indirectes 1^{er} mai 1922).

pose « Si l'établissement a été fermé par suite de la mobilisation de son propriétaire, il pourra être réouvert au plus tard dans un délai de 6 mois après sa libération ».

Dans ce cas la loi a changé le point de départ du délai qui, au lieu d'être le jour de la fermeture du débit, est le jour de la démobilisation du propriétaire, mais elle a réduit la durée du délai en question, qui n'est plus que de 6 mois au lieu d'un an.

Ces différences se justifient trop aisément pour qu'il soit utile d'insister à ce sujet.

Il est évident qu'un débitant mobilisé ne saurait prétendre à bénéficier des dispositions de l'alinéa 3 de l'art. II sous le prétexte que la fermeture de son débit, causée par sa mobilisation, est due à des événements de guerre; ainsi que nous l'avons indiqué l'al. 3 de l'article 11 exige la « destruction » du débit et non seulement sa fermeture ». Cette solution est d'autant plus certaine que, lors de sa première délibération, la Chambre des Députés avait admis le principe contraire, qu'elle avait estimé que la fermeture causée par la mobilisation du débitant constituait une « destruction morale », due à la guerre, et qu'elle rentrait en conséquence sous l'application de l'alinéa 3; mais, lors de la deuxième délibération, la Chambre s'apercevait combien cette interprétation était dangereuse et contraire au texte, et elle vota une disposition spéciale, l'alinéa 4, excluant par cela même toute application en l'espèce de l'alinéa 3 (1).

La fixation du point de départ du délai de 6 mois ne peut

(1) Rappelons que la question ne peut plus guère se discuter depuis la modification de l'alinéa 3 par la loi du 14 novembre 1921, qui parle de la réédification de l'immeuble et qui suppose ainsi la destruction matérielle du débit.

présenter de difficultés; c'est le jour où le débitant est démobilisé, où il est mis dans la possibilité de reprendre ses occupations du temps de paix.

Pour que l'art. 14 alinéa 3 recouvre son application la loi exige deux conditions.

Il faut :

1° Qu'il y ait mobilisation du propriétaire;

2° Que la fermeture soit la conséquence de la mobilisation.

La première condition est-elle remplie quand il y a mobilisation non du propriétaire mais seulement du gérant? Une réponse affirmative nous paraît devoir intervenir; le législateur, en parlant du propriétaire, a statué sur le cas le plus fréquent, mais il n'y a pas lieu de donner à ce mot une signification étroite, exclusive, qu'il n'a pas eu vraisemblablement dans l'esprit du législateur. La loi a envisagé d'une façon générale le cas où la fermeture du débit serait due à la mobilisation de celui qui l'exploitait.

Fermeture à la suite de l'interdiction de vendre des spiritueux dans la zone des armées.

Quatrième exception. — Fermeture à la suite de l'interdiction par l'autorité civile ou militaire de vendre des boissons alcooliques dans la zone des armées.

La loi du 14 novembre 1921 a ajouté le paragraphe suivant à l'article 14 de la loi du 9 novembre 1915 : « Si l'exploitation a été suspendue pendant la guerre, par suite de l'interdiction de vente faite dans la zone des armées, par l'autorité militaire ou civile, de toutes boissons alcooliques, il pourra être réouvert dans le délai de 6 mois à partir de la promulgation de la dite loi (1). »

(1) Sur la légalité des arrêtés interdisant la vente de l'alcool dans les débits de boissons.

Le délai fixé par la loi étant expiré depuis le 14 mai, cette disposition n'a plus qu'un intérêt rétrospectif; elle visait la situation suivante :

Durant les hostilités, l'autorité civile ou militaire a, à plusieurs reprises, interdit dans la zone des armées la vente de l'alcool. Pour éviter de payer la licence, les débitants de la zone en question ont fait des déclarations, soit de fermeture complète de leur établissement, soit de leur transformation en débit de boissons hygiéniques; mais pour éviter à ces débitants l'application de la déchéance prévue par la loi de 1915, il fut décidé que les intéressés seraient autorisés à spécifier que leur renonciation à la vente de spiritueux n'avait qu'un caractère provisoire, et qu'ils auraient le droit de reprendre cette vente dès que l'interdiction serait levée. Certains débitants insuffisamment renseignés n'ont pas mentionné la réserve en question, et n'ont pu en conséquence reprendre la vente de spiritueux. La loi de 1921 les a relevés de la déchéance dont ils avaient été atteints, mais à la condition que la reprise de la vente de spiritueux ait lieu dans les 6 mois de la promulgation de la loi.

Cinquième exception. — Fermeture pendant la mobilisation du débitant pour contravention à la loi du 16 mars 1915 prohibant la vente de l'absinthe.

L'art. 20 de la loi d'amnistie du 24 octobre 1919 dispose :
« Ne sera pas considérée comme ouverture d'un nouveau débit de boissons prohibée par l'art. 44 de la loi du 9 novembre 1915, la réouverture dans les 6 mois de la présente loi d'un établissement dont la fermeture a été ordonnée pour contravention à la loi du 16 mars 1915, commise durant la mobilisation de son propriétaire ».

Fermeture, pendant la mobilisation du débitant pour contravention à la loi prohibant la vente de l'absinthe.

Cette disposition qui ne nécessite aucun éclaircissement n'a plus également qu'un intérêt rétrospectif.

§ III. — SANCTIONS

Les dispositions des art. 10 et 11 de la loi du 9 novembre 1915 sont sanctionnées par l'article 12 qui dispose :

« L'ouverture d'un débit de spiritueux en dehors des conditions ci-dessus indiquées sera punie d'une amende de 100 à 2.000 francs sans préjudice des pénalités fiscales actuellement en vigueur. La fermeture du débit sera prononcée par jugement. »

Les prohibitions ainsi sanctionnées sont : 1° L'ouverture d'un nouveau débit de spiritueux ou la réouverture après l'expiration du délai fixé par la loi ;

2° Le transfert d'un débit de spiritueux dans un rayon de plus de 150 mètres ou dans une zone protégée.

Une disposition spéciale sanctionne l'art. 13 qui « interdit aux marchands ambulants de vendre en détail soit pour consommer sur place, soit pour emporter, des boissons alcooliques ». L'alinéa 2 de ce même article dispose en effet « Toute infraction à la disposition précédente sera punie d'une amende de 100 à 2.000 francs sans préjudice des pénalités fiscales actuellement en vigueur ».

Les peines ainsi prévues sont des peines correctionnelles, les infractions au titre II de la loi du 9 novembre 1915 constituent en conséquence des délits, et ressortent de la compétence des tribunaux correctionnels.

La loi est restée muette en ce qui concerne la possibilité de modérer la peine par l'admission des circonstances atténuantes ; celles-ci ne peuvent en conséquence intervenir,

car il est de jurisprudence constante que le bénéfice des circonstances atténuantes ne peut s'étendre aux infractions prévues et punies par des lois spéciales, qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi.

Parmi les sanctions ainsi ordonnées une seule est susceptible de soulever des difficultés : la fermeture du débit.

Il y a lieu d'abord de remarquer que celle-ci est obligatoire pour le Tribunal, celui-ci ne pourrait se dispenser de la prononcer.

La fermeture ainsi ordonnée est celle *du débit illégalement ouvert*, il en résulte que :

1° Le débitant, dont l'établissement a été fermé par décision de justice, et qui régulariserait sa situation en achetant la licence d'un débit se trouvant à moins de 150 mètres pourrait ouvrir sur le même emplacement, 8 jours après une déclaration de transfert;

2° Le même débitant pourrait ouvrir, toujours sur le même emplacement, un débit de boissons hygiéniques à la place du débit de spiritueux dont la fermeture a été ordonnée; il lui suffit à cet effet de faire une déclaration concernant l'ouverture du débit de boissons hygiéniques en question, de tenir son café fermé pendant 15 jours et à l'expiration de ce délai il a un droit incontestable à ouvrir le débit en question.

Une difficulté spéciale s'élève au sujet de la fermeture du débit toutes les fois que l'établissement n'appartient pas à celui qui a commis l'infraction; c'est, par exemple, le gérant d'un débit appartenant à un tiers ou à une Société qui a été surpris vendant des spiritueux; traduit devant le Tribunal il est condamné.

Le Tribunal devra-t-il également ordonner, conformément à l'art. 12 de la loi du 9 novembre 1915, la fermeture du débit?

L'objection à une pareille mesure se présente immédiatement à l'esprit; le propriétaire se verra frappé d'une peine à raison d'un délit qu'il n'a pas commis. Et si le propriétaire est une Société, la règle de l'irresponsabilité des Sociétés au point de vue pénal constitue un obstacle de plus à l'application de la peine envisagée.

Malgré ces objections, il paraît hors de doute que la fermeture du débit doit, dans tous les cas, intervenir, le texte est formel à ce sujet et ne comporte aucune restriction; il dispose d'une façon impersonnelle : « La fermeture du débit sera en outre prononcée »; la peine frappe, selon la formule employée par la Cour de cassation « l'établissement même trouvé en délit ». La fermeture, peut-on d'ailleurs ajouter, est moins une peine qu'une mesure de sécurité publique, semblable à celles qui pourraient être prises vis-à-vis de denrées avariées; le débit où sont vendues des boissons alcooliques constitue un établissement dangereux pour l'ordre et la sécurité publique, il doit être fermé. Enfin il ne faut pas oublier que le propriétaire est civilement responsable des délits commis par son préposé; la fermeture du débit constitue la première, la plus élémentaire des réparations, elle est une conséquence d'ordre pécuniaire du délit, dont le propriétaire peut être tenu comme responsable, au même titre que des amendes fiscales (1).

(1) La Cour de Cassation 7 mars 1918 D. 1921-1-217) a statué sur une espèce analogue; la loi du 16 mars 1915, prohibant la vente de l'absinthe, prévoit comme sanction la fermeture du débit; procès-verbal avait été dressé, pour infraction à cette loi, contre le gérant d'un débit appartenant à une Société. Le Tribunal, puis la Cour d'appel avait prononcé la fermeture du débit, la Cour de Cassation a rejeté pour les motifs suivants le pourvoi formé contre l'arrêt.

Le jugement ordonnant la fermeture étant devenu définitif, il y a lieu de le mettre à exécution. Des difficultés peuvent s'élever à ce sujet. Quels sont en effet les moyens dont dispose l'autorité publique, pour assurer l'exécution du jugement, en cas de refus par le débitant de se conformer à la décision judiciaire?

L'emploi de la force armée, police, gendarmerie, paraît inefficace; il ne saurait être question de placer à poste fixe devant la porte du débit, un gardien de la paix ou un gendarme qui empêche les consommateurs d'entrer. L'autorité militaire a pu durant la guerre, user de ce moyen, mais il ne saurait être employé par l'autorité civile qui ne dispose pas des mêmes forces que l'autorité militaire.

Un moyen efficace semble alors être de faire dresser à nouveau immédiatement procès-verbal, et d'exercer de nouvelles poursuites. Celles-ci sont absolument légales et

« Attendu que les infractions aux dispositions de la loi du 16 mars 1915 sont purement matérielles et qu'elles existent par le seul fait de la perpétration de l'acte prohibé, indépendamment de l'intention et qu'elles sont punies... de la fermeture du débit ».

« Attendu que la peine de la fermeture de l'établissement affecte l'établissement même trouvé en délit, qu'elle doit être prononcée dès que l'existence de la contravention est constatée, quel que soit le propriétaire de l'établissement, et alors même que ce propriétaire ne serait pas en cause comme pénalement ou civilement responsable; que, conséquemment la circonstance que la partie poursuivie est une Société, être moral, ne saurait en raison de la nature de cette peine mettre obstacle à son application ».

Le commentateur du Dalloz, M. Nast, fait suivre l'arrêt des considérations suivantes :

« En réalité la fermeture de l'établissement édictée par la loi du 16 mars 1915, et qui doit toujours être prononcée, n'est pas une peine, c'est une mesure de sécurité publique analogue à celles qui sont prises à l'égard d'un chien enragé, ou d'un établissement insalubre. L'établissement où se vend, où se fabrique de l'absinthe a été considéré par le législateur comme dangereux pour la santé publique; le seul fait de son existence constitue un danger social, il faut donc le supprimer.... Il ne s'agit plus de punir, et l'on comprend, des lors, pourquoi la mesure de sécurité peut être prise et même doit être prononcée, même en l'absence de toute faute, même si le propriétaire de l'établissement ou de l'objet dangereux n'est pas partie au procès ».

Les considérants de l'arrêt de la Cour de Cassation et les commentaires de M. Nast nous paraissent devoir trouver leur application en matière de fermeture du débit pour infraction à la loi du 9 novembre 1915.

doivent aboutir à une nouvelle condamnation dont l'éventualité fera fléchir le débitant.

A la vérité ce moyen se heurte à la jurisprudence, qui nous paraît critiquable, de la Cour de cassation. Celle-ci a décidé, en effet, qu'il n'y avait pas ouverture d'un nouveau débit de boissons au cas où un débit régulièrement ouvert est exploité sans interruption, nonobstant une décision de justice ordonnant sa fermeture (1).

Mais il paraît en tous cas facile de rendre les nouvelles poursuites légales, et de les faire échapper à la censure de la Cour suprême. Celle-ci en effet base sa décision sur le fait « qu'il n'y a pas eu interruption volontaire ou forcée de l'exploitation ». Il résulte de cet attendu de l'arrêt que une interruption, même forcée, suffirait à légitimer une nouvelle poursuite; or cette interruption pourra toujours être obtenue à l'aide de la police ou de la gendarmerie, il est possible à celle-ci d'assurer, même par la force, la cessation d'exploitation du débit et de la maintenir pendant

(1) « Attendu que les dispositions de la loi du 9 novembre 1915 qui régissent les conditions d'ouverture des cafés, cabarets ou autres débits de boissons ne sont pas applicables au cas où un débit de boissons régulièrement ouvert continue de fonctionner sans interruption, nonobstant une décision de justice, devenue exécutoire, ordonnant sa fermeture; qu'il n'y a pas alors, en effet, en l'absence de l'interruption volontaire ou forcée, mais effective de l'exploitation, ouverture d'un débit nouveau de boissons.

« Attendu qu'il est énoncé dans l'arrêt attaqué que Causture a continué à exploiter son débit de boissons, alors que la fermeture de ce débit avait été ordonnée par un arrêt de condamnation devenue exécutoire, par suite du rejet du pourvoi en cassation formé par le Condamné. « Que l'arrêt déclare que Causture qui avait l'obligation de fermer son établissement, devait être considéré comme l'ayant fermé, qu'il l'a dans ces conditions, condamné pour ouverture d'un nouveau débit de spiritueux.

Ce en quoi l'arrêt attaqué a fausement appliqué et par suite violé la loi » (Cassation 20 décembre 1917 B. N° 268).

Cette jurisprudence, répétons le, nous paraît critiquable, l'art. 1 de la loi du 9 novembre 1915 prohibe l'ouverture d'un débit sans déclaration préalable, de même que l'art. 10 interdit l'ouverture d'un débit de spiritueux; or la Cour de Cassation a jugé que l'infraction à l'art. 1^{er} se produisait par l'intervention renouvelée du tenancier, et présente le caractère d'un délit successif; l'infraction à l'art. 10 nous paraît présenter exactement le même caractère, le délit se renouvelle à chaque verre d'alcool vendu illégalement.

quelques heures. Dans ces conditions, le fait de la part du débitant d'exploiter à nouveau le même établissement, constituera bien l'ouverture d'un débit de spiritueux, et celle-ci, étant, illégale rendra le débitant passible d'une nouvelle condamnation.

Le reproche qui peut être fait au moyen ainsi indiqué est de pouvoir être, dans certains cas exceptionnels, inopérant. Tant que le nouveau jugement n'est pas devenu définitif, le débitant sait en effet pouvoir maintenir ouvert son café, sans encourir d'autre peine que le maximum de l'amende prévue par l'art. 12, soit 2.000 francs; or en usant des moyens dilatoires, opposition, appel, pourvoi en cassation, que met à sa disposition le Code d'instruction criminelle, le débitant peut retarder si longtemps le moment où le jugement deviendra définitif que le bénéfice ainsi réalisé par l'ouverture illégale de son débit sera supérieur à l'amende encourue.

Cependant une pareille situation ne se rencontrera que rarement, car il y a lieu de tenir compte du nouveau taux des amendes, celle encourue en l'espèce pourra atteindre 7.000 francs.

Il semble enfin qu'un moyen de coercition, à l'encontre du débitant qui refuse d'exécuter le jugement prononçant la fermeture de son débit, peut être trouvé dans l'arsenal des lois fiscales. L'administration des Contributions indirectes a certainement le droit de retirer, ou tout au moins de ne pas renouveler, la licence du débitant ainsi condamné; en cas de continuation d'exploitation du café des poursuites seraient en conséquence possibles pour infraction aux lois fiscales (art. 95 et 96. Loi 28 avril 1916, 7. Loi 2 août 1876 et 1^{re}. Loi 28 février 1872).

CHAPITRE III

MESURES DIVERSES CONCOURANT A LA LIMITATION DES DEBITS DE BOISSONS

Nous étudierons rapidement dans ce chapitre un certain nombre de cas où l'autorité judiciaire, et même exceptionnellement l'autorité militaire, ont le droit d'ordonner la fermeture de certains débits.

Dans toutes ces hypothèses, le législateur n'a certainement pas eu en vue la limitation du nombre des débits; son intention a été, soit d'empêcher la vente de certaines boissons nocives, soit d'empêcher l'exploitation des débits par une certaine catégorie de personnes, soit d'assurer le maintien de la moralité ou de la sécurité publique; mais par le fait que les mesures en question ont pour résultat la fermeture des débits, elles contribuent aussi d'une façon indirecte, mais certaine, à la limitation du nombre des débits de boissons.

§ I. — DROIT POUR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE D'ORDONNER LA FERMETURE DE CERTAINS DÉBITS

Outre les deux cas d'ordre général déjà étudiés et prévus par l'art. 9 de la loi du 17 juillet 1880 et par l'art. 12 de la loi du 9 novembre 1915, les tribunaux ont le droit et même quelquefois le devoir de prononcer la fermeture des débits dans trois autres hypothèses.

A) L'art. 10 de la loi du 1^{er} octobre 1917 sur la répression de l'ivresse publique et la police des débits de boissons dispose « Tous cafetiers, cabaretiers, tenanciers de cafés-

concerts et autres débitants de boissons à consommer sur place qui, en employant ou en recevant habituellement des femmes de débauche ou des individus de mœurs spéciales, pour se livrer à la prostitution dans leurs établissements ou dans les locaux y attenant, auront excité ou favorisé la débauche, seront condamnés à un emprisonnement de 6 jours à 6 mois et à une amende de 50 à 500 fr... *La fermeture définitive du débit sera prononcée par le jugement.*

B) Les art. 4, 5 et 6 de la même loi disposent :

ART. 4. — Seront punis d'une amende de 1 à 5 francs, les cafetiers, cabaretiers et autres débitants qui auront donné à boire à des gens manifestement ivres, ou qui les auront reçus dans leurs établissements, ou auront servis des spiritueux et liqueurs alcooliques à des mineurs âgés de moins de 18 ans accomplis... Il y a récidive lorsque, depuis moins de 12 mois, le contrevenant a subi une condamnation pour des faits réprimés par la présente loi.

Art. 5. — Seront punis d'un emprisonnement de 6 jours à 1 mois, et d'une amende de 16 à 300 francs, les cafetiers, cabaretiers et autres débitants qui, dans les 12 mois qui auront suivi la deuxième condamnation prononcée en vertu de l'article précédent, auront commis une des infractions prévues au dit article.

Art. 6. — Toute personne qui aura subi deux condamnations en police correctionnelle pour l'un ou l'autre des délits prévus en l'article précédent, sera déclarée par le second jugement incapable d'exercer les droits indiqués en l'art. 3. *Dans le même cas le tribunal pourra ordonner, sous les peines d'une amende de 25 à 500 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à 6 mois, la fermeture de*

l'établissement pour un temps qui ne saurait excéder 1 mois.

On voit que dans ce cas la fermeture est facultative et temporaire; elle ne peut en effet excéder un mois.

Il y a lieu de remarquer que la loi a prévu des sanctions pour assurer la fermeture du débit; il est regrettable que le législateur n'ait pas pris la même précaution dans tous les cas où il prévoyait la fermeture, par décision de justice, des débits.

C) Les art. 3, 4 et 5 de la loi du 9 novembre 1915 interdisent aux mineurs non émancipés, aux interdits, et aux personnes ayant encouru certaines condamnations, d'exploiter un débit, et l'art. 6 ajoute « Toute infraction aux dispositions des art. 3, 4, 5 sera punie d'une amende de 16 à 200 francs et la fermeture du débit sera ordonnée par le jugement ».

D) La loi du 16 mars 1915 dispose « Sont interdites la fabrication, la vente en gros et au détail ainsi que la circulation de l'absinthe, et des liqueurs similaires visées par l'art. 15 de la loi du 30 janvier 1907, et par l'art. 17 de la loi du 26 décembre 1908. Les contraventions visées au paragraphe 1^{er} du présent article seront punies de la fermeture de l'établissement ».

§ II. — DROIT POUR L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DE PROHIBER LA VENTE DE BOISSONS ALCOOLIQUES DANS LES DÉBITS A CONSOMMER SUR PLACE.

La Cour de cassation, dans plusieurs arrêts, a consacré la légalité d'arrêtés préfectoraux ou municipaux prohibant

la vente de boissons alcooliques dans les débits à consommer sur place (1).

Il est facile de comprendre l'intérêt que présente en notre matière une pareille jurisprudence, elle donne le droit aux Maires et aux Préfets de supprimer dans toute l'étendue du département ou de la commune, tous les débits de

(1) Attendu que s'il ne rentre pas dans les attributions de l'autorité civile, municipale ou préfectorale, d'interdire à tout commerçant la vente au détail de l'alcool et des boissons alcoolisées, il en est autrement lorsque l'interdiction s'applique seulement aux ventes ainsi faites dans les cafés, cabarets et autres débits de boissons à consommer sur place, énumérés en l'art. 1 de la loi du 9 novembre 1915.

« Attendu en effet que par son art. 99, la loi du 5 avril 1884, réserve expressément à l'administration supérieure le droit de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité publique, qu'aux termes de l'art. 97. § 3 de la même loi, ce pouvoir de réglementation s'étend aux cafés et autres lieux publics, que d'ailleurs le principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'est proclamé par le décret loi des 2-17 mars 1791, que sous la réserve d'observer les règlements de police qui sont ou pourront être faits.

« Attendu que la disposition de l'arrêté du 8 décembre 1915, dont l'application était requise contre l'inculpé, prohibe la vente de l'alcool à la population civile, lorsque cette vente a lieu à la fois au détail et dans les débits de boissons à consommer sur place.

« Qu'une telle réglementation, faite en vue d'assurer le maintien de la sureté et de la tranquillité publique, rentre légalement dans le cercle des attributions de l'autorité préfectorale ou municipale.

« Attendu enfin que si, aux termes de l'art. 144 de la loi du 28 avril 1916, les débitants de boissons sont tenus d'acquitter le droit de licence, le paiement de cette taxe, condition nécessaire de l'exercice régulier de leur profession, ne saurait avoir pour effet de les soustraire à l'application d'arrêtés légalement pris, en vue de réglementer la vente de certaines boissons, dans un intérêt supérieur de police et de sécurité publique.

« Attendue que de ce qui précède, il résulte qu'en relaxant Lucie Honoré, poursuivie pour avoir vendu à des personnes appartenant à la population civile, de l'eau-de-vie au détail dans le café qu'elle exploitait, le jugement attaqué a violé le texte de la loi ». (Cassation 24 août 1916 B. page 350 N° 197 — voir également 15 juillet 1915 D. 1916-1-23? Bulletin 150, page 278).

Au contraire, la Cour de Cassation n'a pas admis la légalité des arrêtés pris par l'autorité administrative interdisant la vente de l'alcool au détail à tout commerçant; de même elle a déclaré dépourvu de toute sanction pénale, les arrêtés pris par l'autorité militaire relatif à la circulation de l'alcool; aussi une loi spéciale, celle du 19 février 1917, a dû intervenir, punissant des peines prévues par l'art. 471 § 15 C. P.; 1°) les infractions aux arrêtés pris par les généraux commandant les armées, dans les zones déterminées par le général commandant en chef, la circulation et la vente de l'alcool et des spiritueux; 2°) les infractions aux dispositions prises pour interdire la cession de l'alcool ou des spiritueux aux militaires à titre gratuit ».

Il résulte du texte de la loi qu'elle ne peut recevoir son application qu'en temps de guerre.

boissons alcooliques. La mesure en question est susceptible de constituer, entre les mains de l'autorité administrative, une arme redoutable, et, en assurant la disparition d'une certaine catégorie de débits, elle concourt ainsi d'une façon efficace à limiter le nombre des débits de boissons.

Le juge de simple police, saisi d'une poursuite pour contravention à un arrêté prohibant la vente de l'alcool, aurait-il le droit de prononcer la fermeture du débit? Il nous paraît que non; l'art. 161 du Code d'instruction criminelle ne semble pas pouvoir en l'espèce recevoir son application. Le débit dans lequel de l'alcool était vendu n'était pas en effet ouvert illégalement, et sa fermeture ne saurait donc être ordonnée à titre de réparation.

§ III. — DROIT POUR L'AUTORITÉ MILITAIRE DE FERMER UN DÉBIT DURANT L'ÉTAT DE SIÈGE.

L'autorité militaire puise-t-elle dans la loi du 9 août 1849 le droit, aussitôt l'état de siège déclaré, d'ordonner, en vue de faire cesser une cause de désordre, la fermeture d'un débit de boissons? La question a été, au cours de la dernière guerre, très controversée.

Un point certain c'est qu'un pareil droit ne saurait dériver de l'art. 7 de la loi sur l'état de siège, qui substitue l'autorité militaire dans tous les pouvoirs de l'autorité civile, et notamment dans le pouvoir réglementaire des Maires et des Préfets. Ces pouvoirs ne sont en effet ni modifiés, ni étendus, et ils ne comprennent pas celui de fermer les débits de boissons.

Mais l'art. 9 de la même loi attribue à l'autorité militaire des droits spéciaux, qui n'appartiennent dans aucun

cas à l'autorité civile, notamment le droit d'interdire les « réunions qui sont jugées de nature à exciter ou à entretenir le désordre ».

Ce texte donne t'il le droit à l'autorité militaire de fermer, le cas échéant, certains débits,

Non : ont répondu certaines juridictions saisies de la question (1).

Oui : a répondu le Conseil d'Etat (6 août 1915 D. 196
III. I. Conclusions de M. le Commissaire du gouvernement
Corneille. (2)).

(1) « Attendu que jamais la rencontre plus ou moins fortuite dans un même lieu de quelques personnes n'ayant aucun rapport entre elles n'a été regardée comme une réunion ».

« Que toutes les lois extensives et restrictives de la liberté de réunion, ne se sont appliquées qu'aux assemblées annoncées ou concertées de citoyens, dans le but de discuter en commun ou d'arrêter des résolutions ; qu'il est constant que la loi de 1849, votée alors que Paris venait d'être mis en état de siège, a entendu donner à l'autorité militaire le droit de dissoudre les clubs, de disperser les assemblées tumultueuses, si fréquentes alors et qui troublaient à chaque instant la tranquillité publique, que d'ailleurs elle restreint le pouvoir d'interdire les réunions à celles seulement que l'autorité militaire juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre ; qu'on ne comprendrait pas comment, alors qu'une réunion n'est même pas à prévoir, qu'elle n'est ni annoncée ni concertée, que le but en est inconnu, elle pourrait un mois, un an, peut être plus à l'avance être jugée susceptible d'entretenir ou d'exciter le désordre ; qu'en supposant, contre toute vraisemblance, que la loi de 1849 ait entendu viser la réunion de deux citoyens venant isolément prendre une consommation dans un café, cela ne peut donner au général le droit d'interdire à toutes personnes, civiles ou militaires, l'accès de ce café, et au débitant de vendre, soit au détail, soit à emporter, toute espèce de liquide ». (Tribunal S. P. Caen 23 juillet 1915 sous Cassation D. 1916 T. 131).

(2) Considérant que l'art. 9 § 4 de la loi du 9 août 1849 a pour but de donner à l'autorité militaire, chargée d'assurer la sécurité publique dans les territoires déclarés en état de siège, le pouvoir d'empêcher les réunions de toute espèce qui seraient de nature à exciter ou à entretenir le désordre ; qu'il vise en conséquence, non seulement les réunions concertées ou organisées en vue de la défense d'idées ou d'intérêts, c'est-à-dire les assemblées auxquelles s'appliquent les dispositions des lois qui ont réglementé l'exercice des droits de réunion, mais encore les rassemblements de fait, même accidentels, des citoyens dans tous les lieux ouverts au public, tels que cafés, débits de boissons, etc... lorsque ces réunions pourraient, en engendrant des désordres, compromettre les intérêts dont l'autorité militaire à la garde pendant la durée de l'état de siège ; qu'en prononçant, dans le but de faire cesser une cause de désordre, la fermeture du débit de boissons du sieur D... pour un temps qui ne devait pas excéder la durée des hostilités, le commandant d'armes de la place de... n'a fait qu'user des pouvoirs qu'il tient de l'art. 9 § 4 de la loi du 9 août 1849 ».

Basée sur de solides arguments juridiques et historiques développés par M. le Commissaire du Gouvernement Cornille, la jurisprudence du Conseil d'Etat nous paraît surtout dictée par des considérations impérieuses de fait, devant lesquelles il y a lieu de s'incliner.

La Cour de Cassation semble avoir évité de statuer sur la question; saisie d'un pourvoi formé contre un jugement de simple police, qui avait acquitté un débitant poursuivi pour infraction à la décision de l'autorité militaire fermant son établissement, elle a rejeté le pourvoi motif pris, d'une part que l'autorité militaire n'avait pu puiser son droit d'ordonner la fermeture du débit dans l'art. 7 de la loi de 1849, (et ce point est, nous l'avons dit, certain), et d'autre part que, en admettant qu'elle puisse ce droit dans l'art 9 de la loi de 1849, les arrêtés pris en vertu des pouvoirs exceptionnels qui sont conférés par cet article, ne sont pas, à la différence de ceux pris en vertu de l'art. 7 de la même loi, sanctionnés par l'art. 471 § 15 C. P. et qu'en conséquence, en refusant de faire application au prévenu de cet article, le tribunal de Simple Police n'avait commis aucune violation de la loi (Cass. 20 avril 1916 D. 1916 4.131).

Cette jurisprudence n'est nullement en contradiction avec celle du Conseil d'Etat. La Cour de Cassation, sans vouloir examiner si l'art. 9 de la loi de 1849 donnait le droit à l'autorité militaire d'ordonner la fermeture d'un débit, s'est bornée à affirmer qu'un arrêté pris en exécution de cet article n'était pas susceptible de sanctions judiciaires.

La Cour de Cassation confirmait ainsi sa jurisprudence antérieure (D. 74. 1. 325). Mais il appartient alors à l'au-

torité militaire qui, une fois l'état de siège déclare, dispose de la force publique, et concentre entre ses mains tous les pouvoirs nécessaires au maintien de l'ordre et de la police, d'assurer elle même par la force, manu-militari, l'exécution des décisions prises par elle dans la limite légale de ses attributions.

Il est bien certain que la fermeture ainsi ordonnée ne pourra avoir d'effet que pendant la durée de l'état de siège, et que le débitant sera en droit d'ouvrir à nouveau, dès que cette mesure d'exception sera rapportée.

Le pouvoir ainsi reconnu à l'autorité militaire peut constituer entre ses mains, en temps de guerre, une mesure permettant d'assurer une limitation sérieuse du nombre des débits.

Vu : le 26 Juillet 1922.

Le Président,
G. R.

Vu :

Le Doyen,
F. L.

Vu et Permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
X.
